

Verhandlungen des Kantonsrates

Sitzung vom 22. September 2014

Ort und Zeit	Kantonsratssaal, Regierungsgebäude Herisau, 8.15 bis 15.07 Uhr
Anwesend	zwischen 58 und 59 Mitglieder des Kantonsrates 7 Mitglieder des Regierungsrates
Entschuldigt	Kantonsrätin Judith Egger, Speicher (bis 10.30 Uhr) Kantonsrat Ernst Gähler, Herisau (ganztags) Kantonsrätin Monika Bodenmann-Odermatt, Waldstatt (ganztags) Kantonsrat Ivo Müller, Speicher (ganztags) Kantonsrat Urs Schläpfer, Trogen (ganztags) Kantonsrat Jürg Wickart, Walzenhausen (ganztags)
Vorsitz	Kantonsratspräsident René Rohner, Grub
Ratschreiber	Roger Nobs
Protokollführung	Sonja Forrer, Kanzleiassistentin

Die Geschäfte werden wie folgt behandelt:

1. Eröffnung durch den Kantonsratspräsidenten
2. Vereidigung des neugewählten Oberrichters Marc Winiger
3. Interkantonale Vereinbarung über den schweizerischen Hochschulbereich (Hochschulkonkordat), Genehmigung; 1. Lesung
4. Interkantonale Vereinbarung über Beiträge an die Bildungsgänge der höheren Fachschulen (HFSV), Genehmigung; 1. Lesung
5. Postulat der SP-Fraktion und weiterer Kantonsratsmitglieder, Reorganisation der Sekundarstufe I im Kanton Appenzell Ausserrhoden; Erheblicherklärung
6. Interpellation der Gruppierung der Parteiunabhängigen, Ausrüstung der Kommandos der Feuerwehren im Kanton AR mit Polycom-Funkgeräten
7. Gesetz über den Justizvollzug; 2. Lesung
8. Gesetz über die politischen Rechte, Teilrevision (Art. 42^{bis} Abs. 2 und Art. 46); 2. Lesung
9. Organisationsgesetz, Teilrevision (Reform der Staatsleitung); Wahl vorbereitende parlamentarische Kommission
10. Frage- und Informationsstunde

1. Eröffnung durch den Kantonsratspräsidenten

Kantonsratspräsident Rohner–Grub eröffnet die Sitzung mit folgenden Worten:

Sehr geehrte Frau Landammann
Sehr geehrte Herren Regierungsräte
Geschätzte Kolleginnen und Kollegen des Kantonsrates
Geschätzte Anwesende der Medien

Was wird von der Kantonsratspräsidentin oder vom Kantonsratspräsidenten betreffend der Rede erwartet? Ich lasse mich nicht in ein Schema einbinden, vielmehr werde ich versuchen, mich an ein Zitat von Mark Twain zu halten, wie eine Rede sein soll. Ich zitiere: «Eine Rede soll einen guten Anfang, ein gutes Ende haben, und diese beiden sollen so nahe wie möglich zusammen sein.»

Alle haben die Schlagzeilen der letzten Woche gelesen: Urnäser Urgestein findet 25 Millionen Jahre alten Nashornkopf auf Baustelle in Bühler! Aufwachen durch ohrenbetäubendes Gebrüll der Brüllaffen, vor der Haustüre fauchende Schlangen, ein Gürteltier zieht sich in seinen Bau zurück, unzählige Vogelarten in unglaublicher Farbenpracht zwitschern und singen den Tag ein. Eine Papageienfamilie fliegt mit lautem Gekrächze über die Baumkronen zu einem Almendrobaum zum Frühstück. War es so vor Millionen von Jahren im Appenzellerland? Ich weiss es nicht, aber so interpretiere ich diesen Fund – und genauso habe ich es immer wieder in Costa Rica erleben dürfen, ein Paradies. Geben wir Acht auf die letzten Paradiese dieser Erde. Wir tragen die Verantwortung. Wer weiss, vielleicht findet ein Ur-Ur-Biasotto in einigen Millionen Jahren eine gut erhaltene Versteinerung dieser letzten Paradiese auf Erden. Geschätzter Kantonsratskollege Dölf Biasotto: Ich bin gespannt, was du alles noch zu Tage buddelst, und wünsche dir viel Fingerspitzengefühl und fahre weiter mit offenen Augen durchs Appenzellerland. Aber nicht nur du, auch wir sollen die Augen fürs Appenzellerland öffnen – es lohnt sich.

Zweite Schlagzeile: Die Swiss Skills letzte Woche in Bern brachten 36 Medaillen für die Ostschweiz. Das ist ein hervorragender Erfolg.

Auch eine Schlagzeile verdient hätte die Zuvielitis, eine Krankheit, die vor 20 bis 30 Jahren ausgebrochen ist und heute klar zugeordnet werden kann. Eine Krankheit, die uns in Zukunft wegen der horrenden Folgekosten in Milliardenhöhe stark beschäftigen wird. Ausgebrochen ist diese Krankheit beim Bundesrat. Rasend schnell hat sie die Bundesverwaltung und beide Parlamentskammern befallen und wie ein Lauffeuer auf die kantonalen Regierungen, Verwaltungen und die kantonalen Parlamente übergegriffen. Auch die Juristen und Gemeinderäte wurden nicht verschont. Zuvielitis ist für die Bevölkerung noch keine Gefahr. Die Bevölkerung muss aber auch lernen, Nein zu sagen, denn sonst setzt sie sich dieser Gefahr auch aus. Zuvielitis, übersetzt auf Deutsch: Ungeheure Gesetzesflut mit horrenden Kosten als Nebenwirkung. In Bern werden täglich unkontrolliert Gesetze und Artikel zusammengebraut, und in den Kantonen ist ein regelrechter Wettkampf von nahezu olympischer Dimension ausgebrochen, wer die zum Teil unnötigen Gesetze, obrigkeitstreu, zuerst umsetzt. Was kann man dagegen unternehmen? Nichts, und niemand wird sich wehren – sicher nicht vor den Wahlen 2015. Ich vermute eine vermehrte Flut von Motionen, Postulaten und Interpellationen im Hinblick auf die Wahlen vom nächsten Jahr. Ein Lösungsansatz könnte sein, alle Gesetze periodisch alle fünf Jahre zu hinterfragen und alles Unnötige ersatzlos zu streichen.

Sehr geehrte Frau Landammann, sehr geehrte Herren Regierungsräte, geschätzte Kolleginnen und Kollegen: Ich wünsche uns allen gute Besserung.

Die Sitzung ist eröffnet. Ich bitte den Rat, sich zum Gebet zu erheben.

Nach dem Gebet bringt der **Ratsvorsitzende** folgende Mitteilungen des Büros an:

- Ich gratuliere Kantonsrat Ganz–Lutzenberg herzlich zum Geburtstag.
- An der heutigen Sitzung erhalten wir Besuch vom Grossratspräsidenten aus Appenzell Innerrhoden, Thomas Mainberger, und vom Kantonsratspräsidenten aus St.Gallen, Paul Schlegel. Sie werden unsere Sitzung nach der Mittagspause von der Tribüne aus verfolgen.
- Neben Anja Jenny, Assistenz Kantonsrat, hat Leonie Breitenmoser Platz genommen. Sie wird die Mutterschaftsvertretung von Anja Jenny übernehmen.
- Das Protokoll der Kantonsratssitzung vom 12. Mai 2014 ist genehmigt und im Internet aufgeschaltet.
- Weiter teile ich Ihnen mit, dass die parlamentarische Kommission (PK) zum Entlastungsprogramm 2015 automatisch aufgelöst wird. Mit der letzten Ratssitzung vom 16. Juni 2014 ist ihre Arbeit abgeschlossen. Hiermit verdanke ich im Namen des Kantonsrates die Arbeit der Kommission unter der Leitung von PK-Präsident Edgar Bischof.
- Max Koch, Wolfhalden, hat aufgrund seines Wegzuges nach St.Gallen per 30. Juni 2014 seinen Rücktritt aus dem Kantonsrat von Appenzell Ausserrhoden erklärt.
- An der Oktober-Sitzung wird der Kantonsrat die Teilrevision des Gesetzes über die Raumplanung und das Baurecht (Baugesetz) in 1. Lesung behandeln. Dazu führt das Departement Bau und Umwelt nächsten Montag, 29. September 2014, um 17.00 Uhr im Kantonsratssaal einen Informationsanlass für die Mitglieder des Kantonsrates durch.
- Das Handbuch für die Mitglieder des Kantonsrates («roter Ordner») wurde vollständig überarbeitet. Insbesondere wurden die Inhalte neu geordnet. Die aktuelle Version liegt auf Ihren Pulten auf. Wir bitten Sie, diese auszutauschen. Beachten Sie bitte auch, dass die Schubladen Privatsache der Kantonsratsmitglieder sind. Die Unterlagen in der Schublade werden ab sofort nicht mehr durch den Ratsweibel ausgetauscht.
- Einige Parlamentarierinnen und Parlamentarier haben die Sommerpause nicht nur für den politischen Schlaf, sondern auch für sportliche Aktivitäten benützt. Im Juni fand die diesjährige Parlamentarier-Golf-Trophy statt. Kantonsrat Zuberbühler–Rehetobel hat das Turnier gewonnen. Ausserdem erreichte das Team aus Appenzell Ausserrhoden den dritten Schlussrang. Ende August fand das eidgenössische Parlamentarier-Fussballturnier in La Chaux-de-Fonds statt. Gewonnen hat der Kanton Wallis. Das Team aus Appenzell Ausserrhoden belegte den 7. Rang. Herzliche Gratulation zu diesen sportlichen Leistungen.

Entschuldigt für die heutige Sitzung haben sich Kantonsrat Gähler–Herisau, Kantonsrätin Bodenmann–Odermatt–Waldstatt, Kantonsrat Müller–Speicher, Kantonsrat Schläpfer–Trogen und Kantonsrat Wickart–Walzenhausen. Kantonsrätin Egger–Speicher wird erst um 10.30 Uhr zu uns stossen.

Ich bitte die Assistentin des Kantonsrates, Anja Jenny, den Appell durchzuführen. Es sind 58 Ratsmitglieder anwesend; das absolute Mehr beträgt 30.

2. Vereidigung des neugewählten Oberrichters Marc Winiger

Kantonsratspräsident Rohner–Grub: Der neugewählte Oberrichter Marc Winiger konnte an der Vereidigung anlässlich der Kantonsratssitzung vom 16. Juni 2014 nicht teilnehmen. Deshalb wird seine Vereidigung an der heutigen Sitzung nachgeholt. Ich bitte den Ratsweibel, Marc Winiger in den Saal zu führen.

Sehr geehrter Herr Winiger, ich begrüsse Sie zur Vereidigung. Die Stimmberechtigten von Appenzell Ausserrhoden haben Sie ins Obergericht gewählt. Dazu gratulieren wir Ihnen und wünschen Ihnen viel Kraft, Augenmass und Einsicht für dieses hohe, verantwortungsvolle Amt. Als Oberrichter sind Sie nur Verfassung, Gesetz und Ihrem Gewissen verpflichtet. Sie haben sich entschieden, das Gelübde abzulegen. Dadurch bezeugen Sie vor der Öffentlichkeit, dass Sie dieses wichtige Amt im Dienste des Kantons und seiner Einwohnerinnen und Einwohner nach bestem Wissen und Gewissen ausüben werden. Ich bitte den Rat, sich zu erheben und den Ratschreiber, die Eidesformel vorzulesen.

Ratschreiber Nobs liest die Eidesformel.

Anschliessend legt Oberrichter Marc Winiger das Gelübde ab.

Kantonsratspräsident Rohner–Grub: Sie haben soeben das Gelübde abgelegt. Nochmals herzlichen Dank für Ihre Bereitschaft, Ihre Kraft, Zeit und Fähigkeiten in Ihrer Aufgabe als Oberrichter einzubringen. Ich wünsche Ihnen viel Freude und Befriedigung in Ihrem Amt. Damit ist die Vereidigung beendet. Selbstverständlich sind Sie eingeladen, die weiteren Ratsverhandlungen von der Tribüne aus zu verfolgen.

3. Interkantonale Vereinbarung über den schweizerischen Hochschulbereich (Hochschulkonkordat), Genehmigung; 1. Lesung

Mit Bericht und Antrag vom 1. Juli 2014 beantragt der Regierungsrat:

1. auf die Vorlage einzutreten;
2. die Interkantonale Vereinbarung über den schweizerischen Hochschulbereich (Hochschulkonkordat) vom 20. Juni 2013 zu genehmigen.

Regierungsrat Degen, Direktor Departement Bildung: Mit der Zustimmung im Jahre 2006 zum revidierten Bildungsartikel der Bundesverfassung sind Bund und Kantone unter anderem beauftragt worden, gemeinsam für die Koordination und Qualitätssicherung im Hochschulbereich zu sorgen. Art. 63a der Bundesverfassung (SR 101) verpflichtet Bund und Kantone, zur Erfüllung ihrer Aufgaben Verträge abzuschliessen und bestimmte Befugnisse an gemeinsame Organe zu übertragen. Diese gemeinsame Förderung und Koordination des Hochschulbereichs setzt nun von beiden Seiten neue gesetzliche Grundlagen voraus. Der Bund hat diesen Schritt bereits vollzogen, indem das Bundesparlament im September 2011 das Hochschulförderungs- und -koordinationsgesetz (HFKG) verabschiedet hat. Darin sind gemeinsame Organe auf schweizerischer Ebene festgelegt worden. In Ergänzung zum HFKG schaffen die Kantone nun ihrerseits mit dem vorliegenden Hochschulkonkordat die notwendige gesetzliche Grundlage. Als drittes und letztes Element im Gesamtsystem werden Bund und Kantone eine Zusammenarbeitsvereinbarung abzuschliessen haben, welche die gemeinsamen Organe konstituiert.

Rechtliches

Nach Art. 74 Abs. 3 der Kantonsverfassung (bGS 111.1) genehmigt oder kündigt der Kantonsrat interkantonale Verträge, soweit nicht die Stimmberechtigten oder der Regierungsrat zuständig sind. Das Hochschulkonkordat beinhaltet generell-abstrakte Regelungen, welche in allen Vertragskantonen entweder direkt oder durch Erlass von Umsetzungsregeln zur Anwendung kommen. Damit handelt es sich um einen Vertrag mit gesetzgebendem Charakter, der dem fakultativen Referendum unterliegt und einer Genehmigung des Kantonsrats bedarf. Wie bei allen Konkordaten kann der Kantonsrat jedoch keine einzelnen Artikel abändern und muss folglich in der Gesamtheit entscheiden, ob Appenzell Ausserrhoden beitreten soll oder nicht.

Wesentliche Inhalte und Wirkungen des HFKG

Bisher war der Bereich der Hochschulen von einer Vielzahl verschiedener Gremien und Zuständigkeiten sowie einer unterschiedlichen Kompetenzverteilung zwischen Bund und Kantonen je nach Hochschultypus (Universität, Fachhochschule, Pädagogische Hochschule) geprägt. Mit dem HFKG ist nun eine einheitliche Regelung für alle Hochschultypen geschaffen worden. Für universitäre Hochschulen, Fachhochschulen und Pädagogische Hochschulen gelten damit erstmals gemeinsame Kriterien, wobei die Eigenständigkeit der Hochschultypen gewährleistet bleibt. Ebenfalls wird die Organstruktur wesentlich vereinfacht. Künftig gibt es nur noch eine Hochschulkonferenz, einen Akkreditierungsrat und eine Rektorenkonferenz. Die neue Schweizerische Hochschulkonferenz wird das oberste hochschulpolitische Organ sein. Hinsichtlich der Hochschulfinanzierung erhöht das HFKG mit einem Referenzkostenmodell die Transparenz. Die Verlässlichkeit des Bundes bei den Grundbeiträgen, also die Beitragssätze des Bundes an die Hochschulen, ist im Gesetz fest vorgeschrieben. Was sind nun die wesentlichen Inhalte und Wirkungen des Hochschulkonkordats? Das Hochschulkonkordat stellt für die Beitrittskantone die rechtliche Grundlage für die Kompetenzdelegation an die gemeinsamen Organe dar, insbesondere an die Schweizerische Hochschulkonferenz. Es geht dabei um die hochschulpolitische Koordination der Rahmenbedingungen auf der Ebene des Gesamt-

systems. Die Autonomie der Kantone bleibt im Rahmen des koordinierten Gesamtsystems gewahrt. Der Handlungsspielraum der Hochschulträger kann zwar insbesondere in kostenintensiven Bereichen – beispielsweise in der Medizin oder bei der Spitzenforschung in den Naturwissenschaften – eingeschränkt werden. Entsprechende Vorgaben fasst aber künftig die Schweizerische Hochschulkonferenz, in welcher die Kantone mitbestimmen können.

Entstehung des Hochschulkonkordats und Stand des Beitrittsverfahrens

Die Kantone haben das vorliegende Konkordat unter der Federführung der Schweizerischen Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren (EDK) erarbeitet. Im Rahmen der Vernehmlassung sind insbesondere die Vertretung im Hochschulrat und die Gewichtung der Stimmen als zentrale Diskussionspunkte genannt worden. Einwände von grundsätzlicher Natur wurden aber keine vorgebracht. Im Juli 2012 wurde, gestützt auf Art. 80a der Geschäftsordnung des Kantonsrates (bGS 141.2), das Büro des Kantonsrates zu einer Stellungnahme eingeladen. Der Regierungsrat hat in seiner Stellungnahme ausgeführt, dass er das Konkordat in grundsätzlicher Hinsicht unterstütze. Das Konkordat sei eine notwendige Grundlage für die Erfüllung der Verbundaufgabe von Bund und Kantonen im Bereich der Hochschulen, es bestünden keine erfolgversprechenden und zielführenden Alternativen. Die Stossrichtung dieser Vernehmlassungsantwort deckt sich inhaltlich mit der Stellungnahme des Büros des Kantonsrats. Die EDK hat am 20. Juni 2013 das vorliegende Hochschulkonkordat zuhanden der kantonalen Beitrittsverfahren eröffnet. In mehreren weiteren Kantonen läuft derzeit das Beitrittsverfahren. Per Ende Juni 2014 sind aktuell sieben Kantone (Thurgau, Aargau, Schaffhausen, Tessin, Zürich, Glarus und Jura) beigetreten. Über das Inkrafttreten entscheidet der Vorstand der EDK. Voraussetzung ist, dass mindestens vierzehn Kantone beitreten, davon mindestens acht Kantone, die dem bestehenden Interkantonalen Konkordat über universitäre Koordination vom 9. Dezember 1999 angehören.

Welche Bedeutung hat das Konkordat für Appenzell Ausserrhoden?

Appenzell Ausserrhoden ist zwar Mitträger der FHS St.Gallen, also der Hochschule für Angewandte Wissenschaften sowie der Hochschule für Heilpädagogik am Standort Zürich, ist aber trotzdem kein klassischer Hochschulkanton. Insofern ist Appenzell Ausserrhoden vom vorliegenden Konkordat weniger stark betroffen als die Standortkantone von Hochschulen. Ein Beitritt zum Hochschulkonkordat macht aber trotzdem Sinn. Das Konkordat ist ein notwendiges Element für die Erreichung des in der Bundesverfassung vorgegebenen Ziels einer gemeinsamen Förderung und Koordination des Hochschulbereichs durch Bund und Kantone. Aus Sicht des Kantons Appenzell Ausserrhoden werden die Möglichkeiten zur Mitbestimmung und Mitgestaltung des Hochschulbereichs im Vergleich zur heutigen Situation erhöht. Zudem könnte die Ablehnung eines Beitritts unerwünschte Folgen haben. Würde nämlich eine Vielzahl von Kantonen den Konkordatsbeitritt ablehnen, könnte die in der Bundesverfassung festgelegte subsidiäre Kompetenz zur abschliessenden Regelung der Materie durch den Bund zum Tragen kommen, was aus Sicht der Kantone abzulehnen wäre.

Finanzielle Folgen

Die gemäss HFKG und dem vorliegenden Konkordat gemeinsam zu tragenden Kosten für die Schweizerische Hochschulkonferenz, die Rektorenkonferenz, den Schweizerischen Akkreditierungsrat und die Akkreditierungsagentur belaufen sich jährlich auf insgesamt rund 5 bis 6 Mio. Franken. Diese Kosten werden je hälftig durch den Bund und die Kantone getragen. Die EDK hat eine Hochrechnung über die Verteilung der künftigen Kosten auf die einzelnen Kantone erstellt. Demnach ist damit zu rechnen, dass für Appenzell Ausserrhoden wiederkehrende Mehrkosten in der Grössenordnung von 5'000 Franken pro Jahr entstehen werden. Diese Mehrkosten sind angesichts des Gesamtaufwandes von aktuell rund 18 Mio. Franken von Appenzell Ausserrhoden für die Hochschulbildung vernachlässigbar. Die Beitragszahlungen der Kantone für Studierende, die ausserhalb des Wohnkantons eine Hochschule absolvieren, werden weiterhin über die

bestehenden Finanzierungs- und Freizügigkeitsvereinbarungen (Interkantonale Universitätsvereinbarung und Interkantonale Fachhochschulvereinbarung) geregelt. Die entsprechenden Kosten stehen nicht im Zusammenhang mit dem vorliegenden Konkordat. Ich verzichte an dieser Stelle, auf einzelne Bestimmungen näher einzugehen und verweise in diesem Zusammenhang auf den Kommentar zu den einzelnen Artikeln.

Der Regierungsrat beantragt Ihnen, auf die Vorlage einzutreten und die Interkantonale Vereinbarung über den schweizerischen Hochschulbereich (Hochschulkonkordat) vom 20. Juni 2013 zu genehmigen.

Sittaro–Teufen, im Namen der Fraktion der FDP.Die Liberalen: Ein Beitritt zum vorliegenden Konkordat ist wichtig und wird von der Fraktion der FDP.Die Liberalen einstimmig unterstützt. Gerne berichte ich, aus welchen Gründen wir dies tun. Regierungsrat Degen hat es bereits gesagt: Das Konkordat bildet die gesetzlich notwendige Grundlage für die Kantone in Ergänzung zum HFKG. Als Nicht-Hochschulkanton haben wir in diesem Zusammenhang sicher eine spezielle Stellung und zweifelsohne steht für uns die Sicherung des Zugangs zu den Hochschulen anderer Kantone oder des Bundes im Zentrum. Auch wenn wir bei einem Beitritt als Nicht-Hochschulkanton keinen Sitz im Hochschulrat hätten, so könnten wir uns doch in der sogenannten Plenarversammlung einbringen und hätten so wesentlich mehr Möglichkeiten, als dies heute der Fall ist. Die Plenarversammlung wird Geschäfte behandeln, welche die Rechte und Pflichten des Bundes und aller Kantone betreffen. In diesem Teil der Hochschulkonferenz mitwirken zu können, erachtet die Fraktion der FDP.Die Liberalen als wichtig und sinnvoll. Wir erwarten, dass mit der neuen, vereinfachten und gestrafften Organisationsstruktur tragfähige und breit abgestützte Entscheide getroffen werden können. Wir sind der Meinung, dass auch Appenzell Ausserrrhoden in diesem Gremium Einsitz nehmen soll. Die Fraktion der FDP.Die Liberalen ist klar für Eintreten und stimmt dem Hochschulkonkordat in 1. Lesung zu.

Tobler–Walzenhausen, im Namen der SP-Fraktion: Die SP-Fraktion unterstützt einstimmig den Beitritt zum Hochschulkonkordat. In Kürze werden genügend Beitritte von Kantonen vorliegen, sodass es in Kraft treten kann. Für Appenzell Ausserrrhoden stellt sich damit nur noch die Frage: Wollen wir dabei sein oder nicht? Die SP-Fraktion steht mit Überzeugung hinter dem Konkordat, denn es bildet einen Meilenstein in der schweizerischen Bildungs- und Hochschulpolitik. Blicken wir kurz zurück: Vor zwei Jahrzehnten wurde das Fachhochschulgesetz geschaffen und vor anderthalb Jahrzehnten erfolgte der Umbau der Lehrerseminare zu Pädagogischen Hochschulen. Das Bestreben war, eine Verbindung zwischen den historisch getrennten Bildungswelten der gymnasial-universitären Elitebildung und der Berufsbildung für die gewöhnlichen Leute zu schaffen. Diese Entwicklung ist ein schönes Stück vorangekommen, sodass heute von einem Hochschulraum gesprochen und den Fachhochschulen und Pädagogischen Hochschulen Gleichwertigkeit mit den Universitäten zuerkannt wird. Das ist die zentrale Errungenschaft des Hochschulkonkordates – teilweise wohl noch mehr Bekenntnis als Realität, aber die Richtung stimmt. Darum stimmen wir zu.

Ich erlaube mir, bereits beim Eintreten eine Frage zu stellen, die sich nicht auf einen bestimmten Artikel bezieht. In ihrem Kommentar zum Hochschulkonkordat erklärt die EDK auf S. 1 ausführlich, dass auf das Hochschulkonkordat die Rahmenvereinbarung für die interkantonale Zusammenarbeit mit Lastenausgleich (bGS 615.1) anwendbar ist, die in Art. 4 den Kantonsregierungen eine weitgehende Informationspflicht auferlegt. Wie die EDK im Kommentar festhält, «ist es von erheblicher politischer Bedeutung, dass die kantonalen Parlamente frühzeitig über wichtige Entwicklungen im Hochschulbereich informiert werden und dazu eine Aussprache führen können.» Was plant der Regierungsrat, um dem gerecht zu werden? Ich erwarte darauf nicht sofort eine Antwort. Da es bei dieser Frage nicht um den Beitritt zum Konkordat geht, sondern um die Umsetzung, kann die Antwort problemlos anlässlich der 2. Lesung erfolgen.

Eugster–Speicher, im Namen der CVP/EVP-Fraktion: «Ein Beitritt zum Hochschulkonkordat macht Sinn», schreibt der Regierungsrat in seinem Bericht und Antrag auf S. 3. Art. 63a Abs. 3 der Bundesverfassung verlangt, dass der Bund und die Kantone gemeinsam für die Koordination und Qualitätssicherung im Hochschulwesen sorgen. Dieses Hochschulkonkordat ist ein sinnvolles Mittel dafür. Als Nicht-Standortkanton einer Hochschule ist Appenzell Ausserrhoden nur gering von diesem Konkordat betroffen. Ausserdem sind die Mehrkosten vernachlässigbar. Trotzdem ist ein Beitritt sinnvoll, denn ansonsten könnte Appenzell Ausserrhoden bei den neu zu schaffenden Organen nicht mitwirken und bliebe somit aussen vor. Deshalb ist auch die CVP/EVP-Fraktion der Meinung, dass ein Beitritt zum Hochschulkonkordat Sinn macht und ist in diesem Sinn für Eintreten und Genehmigung.

Bischof–Teufen, im Namen der SVP-Fraktion: Ich kann mein Votum kurz fassen – wir haben bereits einiges zu diesem Traktandum gehört. Wir sind einmal mehr derselben Meinung wie der Regierungsrat und das Büro des Kantonsrates. Das vorliegende Konkordat ist eine notwendige Grundlage für die Erfüllung der Verbundaufgabe von Bund und Kantonen im Bereich der Hochschulen. Es besteht für unseren Kanton keine erfolgsversprechende Alternative zum Konkordat. Die Mehrkosten von 5'000 Franken sind angesichts des Gesamtaufwandes vernachlässigbar. Die SVP-Fraktion ist einstimmig für Eintreten und Zustimmung in 1. Lesung.

Regierungsrat Degen: Besten Dank für die wohlwollende Aufnahme dieses Konkordats. Kantonsrat Tobler–Walzenhausen hat eine wichtige Frage dazu gestellt, wie die Abläufe in der Praxis aussehen sollen, damit der Informationsfluss spielen kann. Ich kann Ihnen garantieren, dass wir alles daran setzen werden, damit wir in Zukunft bei wichtigen Entscheiden sowohl im Regierungsrat und, wenn nötig, auch im Kantonsrat darüber diskutieren können. Anlässlich der 2. Lesung werden wir Ihnen diesbezüglich noch eine ausführliche Antwort geben.

Eintreten ist unbestritten.

Detailberatung.

Tobler–Walzenhausen: Ich möchte eine Bemerkung zum Ingress anbringen. Als Rechtsgrundlage für das Konkordat wird einzig auf Abs. 3 und 4 von Art. 63a der Bundesverfassung verwiesen. Das ist unvollständig, denn 1992 ist die Schweiz dem Internationalen Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte (UNO-Sozialrechtspakt; SR 0.103.1) beigetreten. In dessen Art. 13 ist das Recht auf Bildung umschrieben. In Bezug auf die Hochschulen heisst es in Abs. 2 lit. c, dass «der Hochschulunterricht auf jede geeignete Weise, insbesondere durch allmähliche Einführung der Unentgeltlichkeit, jedermann gleichermaßen entsprechend seinen Fähigkeiten zugänglich gemacht werden muss.» Weder im HFKG noch im Hochschulkonkordat wird diese Verpflichtung berücksichtigt. Auch wenn es sich dabei um eine Bestimmung handelt, welche nicht direkt anwendbar ist, sondern dem Prinzip der sogenannten progressiven Verwirklichung untersteht, so ist es doch mehr als erstaunlich, dass mehr als zwanzig Jahre nach dem Beitritt zum Sozialrechtspakt noch kein einziger Schritt zur Umsetzung dieser Vertragsbestimmung getan wurde. Selbstverständlich können wir das Konkordat nicht abändern. Deshalb meine Frage an den Regierungsrat: Sind Sie bereit, sich im Rahmen Ihrer Mitwirkung im Hochschulkonkordat dafür einzusetzen, dass Bund und Kantone auch im Hochschulbereich ihre menschenrechtliche Verpflichtungen wahrnehmen?

Zu den Rechtsgrundlagen gibt es ganz neu nochmals eine relevante Bestimmung. Nach der Verabschiedung des Hochschulkonkordates durch die EDK – aber vor seinem Inkrafttreten – hat sich eine zusätzliche menschenrechtliche Rechtsgrundlage ergeben, namentlich das Übereinkommen über die Rechte von Menschen mit Behinderungen (Behindertenrechtskonvention; SR 0.109). Sie ist am 15. Mai 2014 für die Schweiz in Kraft getreten. Art. 24 ist dem Recht auf Bildung gewidmet. Gemäss Abs. 5 haben die Vertragsstaaten sicherzustellen, «dass Menschen mit Behinderungen ohne Diskriminierung und gleichberechtigt mit anderen Zugang zu allgemeiner Hochschulbildung, [...] haben» und dass für sie «angemessene Vorkehrungen getroffen werden.» Dem ist bei der Umsetzung des Hochschulkonkordats ebenfalls Rechnung zu tragen.

Regierungsrat Degen: Kantonsrat Tobler–Walzenhausen hat richtig bemerkt, dass der Text des Konkordats nicht abgeändert werden kann. Ich habe Ihr Anliegen aber gehört und werde mich – solange ich noch in der EDK Einsitz haben werde – dafür einsetzen. Nachher wird meine Nachfolge sich dort dafür einsetzen müssen.

Tobler–Walzenhausen: Art. 12 des Hochschulkonkordats ist dem Bezeichnungs- und Titelschutz gewidmet. Gemäss Abs. 1 richtet sich der Schutz der Hochschulbezeichnungen nach Art. 62 HFKG. Gemäss dessen Abs. 1 dürfen nur Institutionen Bezeichnungen wie Universität in ihrem Namen führen, die nach diesem Gesetz akkreditiert sind. Und gemäss Art. 63 HFKG werden bei Verstössen die Verantwortlichen der Institution bestraft. Zum Glück ist der Spuk mit der «Freien Universität Teufen» überstanden, wobei sich Personen, die weiterhin deren Titel tragen, nach dem Inkrafttreten von HFKG und Hochschulkonkordat strafbar machen werden. Aber es gibt ja noch die «Freie und Private Universität Herisau AR» (www.unihe.ch). Wie lange wird diese nach Inkrafttreten von HFKG und Hochschulkonkordat Zeit haben, ihre Akkreditierung zu verlangen? Welche Stelle ist für die Strafverfolgung bei Verstössen gegen den Bezeichnungs- und Titelschutz zuständig?

Regierungsrat Degen: Ich habe geahnt, dass eine solche Frage gestellt werden könnte. Betreffend der «Freien Universität Teufen» herrscht zurzeit Stillschweigen und auch von der Universität in Herisau ist nichts zu hören. Während meiner Amtszeit hatten wir zu diesen zwei, drei Anfragen – und nicht mehr – und diese kamen allesamt aus dem Ausland. Auf die Frage, wie lange sie Zeit hätten, sich akkreditieren oder allenfalls löschen zu lassen, kann ich heute nicht antworten – das muss ich zuerst abklären.

In der *Schlussabstimmung* stimmt der Rat der Genehmigung der Interkantonalen Vereinbarung über den schweizerischen Hochschulbereich (Hochschulkonkordat) in 1. Lesung mit 58:0 Stimmen ohne Enthaltung zu.

Die Vorlage untersteht bis Freitag, 24. Oktober 2014, der Volksdiskussion.

4. Interkantonale Vereinbarung über Beiträge an die Bildungsgänge der höheren Fachschulen (HFSV), Genehmigung; 1. Lesung

Mit Bericht und Antrag vom 1. Juli 2014 beantragt der Regierungsrat:

1. auf die Vorlage einzutreten;
2. die Interkantonale Vereinbarung über Beiträge an die Bildungsgänge der höheren Fachschulen (HFSV) vom 22. März 2012 zu genehmigen.

Regierungsrat Degen, Direktor Departement Bildung: Appenzell Ausserrhoden hat mit Kantonsratsbeschluss vom 16. November 1998 den Beitritt zur Interkantonalen Fachschulvereinbarung (FSV; bGS 414.25) erklärt. Diese Vereinbarung regelt den interkantonalen Zugang zu Angeboten der höheren Berufsbildung und die Beitragsleistung der Kantone. Die Schweizerische Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren (EDK) hat am 22. März 2012 die HFSV verabschiedet und die Kantone eingeladen, das für die Ratifizierung vorgesehene Verfahren einzuleiten. Diese neue Vereinbarung soll die FSV im Bereich der Bildungsgänge der höheren Fachschulen ablösen. Es handelt sich um eine Finanzierungsvereinbarung zwischen den Kantonen. Sie regelt seit dem Inkrafttreten den Lastenausgleich zwischen den Vereinbarungskantonen für Studierende an höheren Fachschulen. Im Rahmen der Vernehmlassung nahm der Regierungsrat von Appenzell Ausserrhoden grundsätzlich positiv Stellung zum Entwurf der HFSV. Das zum Mitbericht eingeladen erweiterte Büro des Kantonsrats hatte damals keine Einwände und unterstützte einen Beitritt zur HFSV mit folgendem Wortlaut: «In erster Linie bedankt sich das erweiterte Büro des Kantonsrates, dass in diesem Falle das Konkordat gemäss Art. 80a der Geschäftsordnung des Kantonsrates (bGS 141.2) den richtigen Weg über das Büro genommen hat und diesem die Möglichkeit einer Stellungnahme einberaumt wurde. Das erweiterte Büro des Kantonsrates hat keine Einwände und unterstützt den Beitritt zum Konkordat über die Interkantonale Vereinbarung über Beiträge an die Bildungsgänge der höheren Fachschulen (HFSV).» Die HFSV ist am 1. Januar 2014 in Kraft getreten, nachdem die hierfür notwendige Zahl der beigetretenen Kantone erreicht wurde. Per 11. August 2014 sind bereits 19 Kantone sowie das Fürstentum Liechtenstein der HFSV beigetreten, in mehreren weiteren Kantonen läuft derzeit ein Beitrittsverfahren.

Rechtliches

Nach Art. 74 Abs. 3 der Kantonsverfassung (bGS 111.1) genehmigt oder kündigt der Kantonsrat interkantonale Verträge, soweit nicht die Stimmberechtigten oder der Regierungsrat zuständig sind. Das Konkordat HFSV beinhaltet generell-abstrakte Regelungen, die in allen Vertragskantonen entweder direkt oder durch Erlass von Umsetzungsregeln zur Anwendung kommen. Damit handelt es sich um einen Vertrag mit gesetzgebendem Charakter, der dem fakultativen Referendum unterliegt und einer Genehmigung des Kantonsrats bedarf. Wie bei allen Konkordaten kann der Kantonsrat jedoch auch bei diesem Konkordat keine einzelnen Artikel abändern und muss folglich in der Gesamtheit entscheiden, ob Appenzell Ausserrhoden beitreten soll oder nicht.

Wie positioniert sich die höhere Berufsbildung im schweizerischen Bildungssystem

Die Tertiärstufe umfasst einerseits die Hochschulen und andererseits die höhere Berufsbildung. Letztere richtet sich an Personen mit einem eidgenössischen Fähigkeitsausweis oder mit einem anderen Abschluss der Sekundarstufe II und soll Führungs- und Fachkräfte hervorbringen, die in der Lage sind, in der Arbeitswelt höhere Funktionen zu übernehmen. Die höhere Berufsbildung umfasst nebst den höheren Fachschulen, auch die Vorbereitungskurse zu Berufsprüfungen und die höheren Fachprüfungen. Die vorliegende HFSV gilt lediglich für die Bildungsgänge der höheren Fachschulen. In der Schweiz gibt es etwa 170 solche

Schulen, welche über 400 Bildungsgänge mit insgesamt 52 Fachrichtungen anbieten. Im Vergleich zu den Fachhochschulen sind die Bildungsgänge der höheren Fachschulen inhaltlich auf ein bestimmtes Fachgebiet ausgerichtet und weniger wissenschaftlich orientiert. Die Fachschulvereinbarung bleibt für die Berufsprüfungen und die höheren Fachprüfungen weiterhin bestehen. Diese Trennung macht Sinn. Bei den Vorbereitungskursen für Berufsprüfungen und höhere Fachprüfungen existieren bezüglich Inhalt, Struktur und Dauer keine vom Bund festgelegten Vorgaben. Zudem besteht bei diesen Bildungsangeboten eine markante Schnittstelle zur Weiterbildung, die Regelung dieser Angebote muss folglich mit der Entwicklung im Weiterbildungsbereich abgestimmt werden – spricht mit dem Weiterbildungsgesetz.

Handlungsbedarf im Rahmen der bisher geltenden Fachschulvereinbarung

Die geltende Fachschulvereinbarung beruht auf dem sogenannten «à-la-carte-Prinzip». Das bedeutet, dass die Standortkantone entscheiden, welche Ausbildungsgänge sie der Vereinbarung unterstellen und wie hoch die entsprechenden Beitragsleistungen innerhalb eines festgelegten Rahmens sind. Die Vereinbarungskantone sind andererseits frei, für welche Angebote sie als Wohnsitzkanton Zahlungsbereitschaft erklären wollen. Dieses Prinzip weist den Nachteil auf, dass die Beitragsleistungen der Kantone unterschiedlich sind. Dies führt für die Bildungsanbieter, die in der Regel Studierende aus mehreren Kantonen ausbilden, zu einer unübersichtlichen und unsicheren Situation. Aus Sicht der Studierenden bestehen ungleiche finanzielle Rahmenbedingungen. Die Kantone deklarieren in unterschiedlichem Ausmass Zahlungsbereitschaft für Ausbildungsgänge an höheren Fachschulen. Insbesondere in Kantonen, welche bis anhin eher zurückhaltend Zahlungsbereitschaft deklarieren, sind Studierende an höheren Fachschulen im Vergleich zu Studierenden an Hochschulen benachteiligt. Im Vergleich zum Bereich der Hochschulen gilt im Rahmen der Interkantonalen Universitätsvereinbarung und der Interkantonalen Fachhochschulvereinbarung Freizügigkeit, die entsprechenden Beitragsleistungen sind dort für alle Kantone gleich. Ein weiterer Handlungsbedarf besteht bei der Festlegung der Beiträge. Im Rahmen der geltenden Fachschulvereinbarung basieren diese auf den durchschnittlichen Ausbildungskosten. Massgeblich sind dabei die Betriebskosten, abzüglich der individuellen Studiengebühren und der Infrastrukturkosten. Die Beiträge gemäss Fachschulvereinbarung werden mit anderen Worten nicht auf der Basis der Vollkosten berechnet, Intransparenz und fehlende Kostenwahrheit sind die Folge. Zudem können die Beiträge für gleiche Ausbildungsgänge an verschiedenen Schulen unterschiedlich hoch sein.

Welches sind die wichtigsten Neuerungen gemäss HFSV?

Eine zentrale Neuerung liegt darin, dass mit der HFSV im Bereich der höheren Fachschulen das sogenannte «à-la-carte-Prinzip» aufgegeben wird. Neu zahlen Kantone, welche der Vereinbarung beigetreten sind, die Beiträge für sämtliche der Vereinbarung unterstellten Bildungsgänge. Damit wird die Freizügigkeit für die Studierenden entscheidend verbessert. Sofern der zuständige Kanton der HFSV beigetreten ist, haben alle Studierenden einerseits gleichberechtigten Zugang zu allen der Vereinbarung unterstellten höheren Fachschulen. Andererseits erfolgt aber auch eine Angleichung der Ausbildungsfinanzierung im Vergleich zu den Fachhochschulen und Universitäten, da die Ausgleichszahlungen erstmals nach den gleichen Prinzipien funktionieren.

Neu werden die Tarife im Rahmen der HFSV auf der Grundlage der Brutto-Vollkosten (Betriebs- und Infrastrukturkosten) pro Bildungsgang ermittelt. Dabei werden für die gleichen Bildungsgänge einheitliche Semester-Pauschalen festgelegt. Es ist zu erwarten, dass dies zu einer Bereinigung der Angebote führen wird, da nur solche mit genügender Nachfrage bestehen können. Die Vollkostenrechnung ist Voraussetzung für die Herstellung von Kostenwahrheit und Transparenz. Von den auf der Basis der Brutto-Vollkosten ermittelten Pauschalen eines Bildungsgangs tragen die Vereinbarungskantone die Hälfte. Die andere Hälfte der Kosten wird privat getragen, sei es durch die Studierenden selbst oder durch deren Arbeitgeber. In den Fachbereichen Gesundheit, Soziales sowie Land- und Forstwirtschaft kann die Konferenz der Vereinba-

rungskantone auf Antrag der betreffenden Fachdirektorenkonferenzen den Kostendeckungsgrad von üblicherweise 50 Prozent auf maximal 90 Prozent der durchschnittlichen Standardkosten pro Studierenden und Semester erhöhen. Voraussetzung ist, dass ein erhöhtes öffentliches Interesse am entsprechenden Bildungsgang nachgewiesen wird und ein Zusammenhang mit einem gesetzlichen Versorgungsauftrag gegeben ist.

Die Regelungen der HFSV tragen wesentlich dazu bei, dass sich die bisher unterschiedlich hohen Beiträge der Kantone für die höheren Fachschulen einander angleichen. Damit werden die finanziellen Lasten in diesem Teil der höheren Berufsbildung gleichmässiger und damit gerechter verteilt. Den Vereinbarungskantonen stehen gemäss den Art. 4, 6 und 7 wichtige Steuerungsinstrumente zur Verfügung.

Welche Bedeutung hat der Beitritt HFSV für Appenzell Ausserrhoden?

Die höheren Fachschulen qualifizieren mit ihren Bildungsgängen Berufsleute für anspruchsvolle Tätigkeitsbereiche und Führungsfunktionen in den Bereichen Technik, Wirtschaft, Gastronomie, Tourismus und Hauswirtschaft, Künste, Gestaltung und Design, Verkehr und Transport, Land- und Waldwirtschaft, Soziales sowie Gesundheit. Im Jahr 2013 absolvierten 238 Ausserrhoder Studierende eine höhere Fachschule. Mit einem Beitritt zur HFSV wird der Zugang für Ausserrhoder Studierende zu den entsprechenden Ausbildungsgängen weiterhin gewährleistet. Dies ist sowohl aus bildungs- als auch aus wirtschaftspolitischer Sicht von grosser Bedeutung, sowohl das Ausserrhoder Gewerbe und die Industrie als auch die öffentlichen Verwaltungen sind auf gut ausgebildete Berufskräfte angewiesen. Bei einem allfälligen Nichtbeitritt müsste Appenzell Ausserrhoden mit allen Standortkantonen, die der HFSV beigetreten sind, separate bilaterale Vereinbarungen für den Zugang zu den betreffenden höheren Fachschulen abschliessen, was mit einem entsprechenden Aufwand verbunden wäre und Unsicherheiten mit sich bringen würde.

Finanzielle Folgen für Appenzell Ausserrhoden bei einem Beitritt zur HFSV

In der Ausserrhoder Staatsrechnung 2013 beliefen sich die Beiträge im Rahmen der FSV auf rund 2.125 Mio. Franken. Davon entfiel der Betrag von 1.528 Mio. Franken auf die höheren Fachschulen. Die Konferenz der Vereinbarungskantone der HFSV hat im März 2014 für diverse Ausbildungsgänge die Beitragshöhe für die Studienjahre 2015/2016 und 2016/2017 bereits festgelegt. In Bearbeitung sind derzeit aber noch Anträge der zuständigen Fachdirektorenkonferenzen über höhere Kostendeckungsbeiträge für Ausbildungsgänge in den Fachbereichen Gesundheit und Soziales. Die Konferenz der Vereinbarungskantone plant, im Oktober 2014 entsprechende Beschlüsse zu fällen. Angesichts dieser Ausgangslage können die finanziellen Folgen eines Beitritts von Appenzell Ausserrhoden heute noch nicht abschliessend hochgerechnet werden. Weil jedoch Appenzell Ausserrhoden im Rahmen der geltenden FSV für fast alle Ausbildungsgänge an höheren Fachschulen Zahlungsbereitschaft deklariert, kann schon heute die Aussage gemacht werden, dass keine Mehrkosten zu erwarten sind. Sobald die ausstehenden Beschlüsse der Konferenz der Vereinbarungskantone gefasst sind, werden die Kostenfolgen für Appenzell Ausserrhoden hochgerechnet und dem Kantonsrat gegebenenfalls im Hinblick auf die 2. Lesung im Februar 2015 unterbreitet. Weiter ist zu beachten, dass insbesondere in den Bereichen Gesundheit, Soziales und Kunst in den nächsten Jahren mit einer steigenden Zahl einerseits der angebotenen Ausbildungsgänge und andererseits der Studierenden zu rechnen ist. Die entsprechenden Kostenfolgen sind jedoch nicht Folge eines allfälligen Beitritts zur HFSV. Im Rahmen der heutigen Deklarationspraxis würden die entsprechenden Mehrkosten auch mit der FSV anfallen.

Ich verzichte an dieser Stelle auf eine Erwähnung der einzelnen Bestimmungen. Diese sind ausführlich im beigelegten Kommentar beschrieben.

Der Regierungsrat beantragt Ihnen, auf die Vorlage einzutreten und die Interkantonale Vereinbarung über Beiträge an die Bildungsgänge der Höheren Fachschulen vom 22. März 2012 zu genehmigen.

Ganz–Lutzenberg, im Namen der Gruppierung der Parteunabhängigen: Mit den Swiss Skills gingen gestern in Bern die Schweizer Berufsmeisterschaften einerseits und eine eindrückliche Präsentation der Berufswelt andererseits zu Ende. Ich hatte die Gelegenheit, diese Swiss Skills mit unseren über 45 Lernenden zu besuchen und war begeistert, mit welcher Motivation und Professionalität über 130 Berufe vorgestellt und Schweizermeister und Schweizermeisterinnen erkürt wurden. Auch das Zusammenspiel von Berufsbildung, höherer Berufsbildung, akademischem Weg und Weiterbildung ergab ein gemeinsames, harmonisches Ganzes. Unter dem Motto «kein Abschluss ohne Anschluss» wollen und sollen wir den Ausserrhoder Berufsleuten den freien Zugang an die Bildungsgänge der höheren Fachschulen sicherstellen und die Abgeltung regeln. Im Rahmen der Vorsitzung der Gruppierung der Parteunabhängigen war dieses Geschäft weitgehend unbestritten. Gewünscht wird einzig, dass auf die 2. Lesung hin zu den Kostenfolgen weitere Informationen unterbreitet werden.

Die Gruppierung der Parteunabhängigen ist einstimmig für Eintreten und Genehmigung der Vereinbarung in 1. Lesung.

Eugster–Speicher, im Namen der CVP/EVP-Fraktion: Angenommen, ich würde mich dazu entschliessen, nach meiner Lehre eine höhere Fachschule zu besuchen, so wäre ich froh, wenn Appenzell Ausserrhoden diesem Konkordat nun beitreten würde. Denn dadurch hätte ich die gleiche Auswahl an Schulen wie meine Kolleginnen und Kollegen aus anderen Kantonen und müsste vor allem auch ähnlich hohe Studienbeiträge bezahlen. Bei einem Nichtbeitritt kann es sein, dass ich meine favorisierte Schule nicht besuchen darf, weil Appenzell Ausserrhoden mit dem Standortkanton dieser Schule keine Vereinbarung getroffen hat oder ich müsste viel mehr bezahlen als meine Kommilitonen. Vielleicht würde ich dann aus wirtschaftlichen Überlegungen oder einfach aus Frust auch einen Kantonswechsel in Betracht ziehen. Ich wäre ausserdem nie sicher, ob die getroffene Vereinbarung nicht von einem Jahr auf das nächste gekündigt beziehungsweise nicht mehr verlängert wird. Vielleicht könnte ich meine Wunschschule auch nicht besuchen, weil die Beiträge da viel teurer sind als in einer anderen höheren Fachschule. Auch für den Kanton hätte ein Beitritt Vorteile. Zum einen herrscht – wie oben erwähnt – keine Unzufriedenheit der höheren Fachschüler wegen der Ungleichbehandlung und Benachteiligung. Zum anderen bringt ein Beitritt mehr Transparenz und Kostentransparenz. Ausserdem müsste der Kanton nicht mit jeder höheren Fachschule einzeln einen Betrag verhandeln. Die CVP/EVP-Fraktion befürwortet grundsätzlich einen Beitritt. Wir bedauern aber, dass auf die 1. Lesung hin noch keine konkreten Zahlen über die finanziellen Auswirkungen bekannt sind. Wir sind für Genehmigung in 1. Lesung und hoffen, dass uns im Hinblick auf die 2. Lesung die entsprechenden Zahlen vorgelegt werden können.

Tobler–Walzenhausen, im Namen der SP-Fraktion: Die SP-Fraktion unterstützt auch den Beitritt zur HFSV einstimmig. Die Vereinbarung bringt vor allem eine verbesserte Freizügigkeit für die Studierenden. Das ist für Appenzell Ausserrhoden besonders wichtig, sind wir doch kein Standortkanton von höheren Fachschulen. Studierende aus Appenzell Ausserrhoden sind also darauf angewiesen, ihre Ausbildungsgänge ungehindert in anderen Kantonen absolvieren zu können. Deshalb halten wir den Beitritt nicht nur für nötig, sondern auch für dringlich, denn die Vereinbarung ist am 1. Januar 2014 bereits in Kraft getreten und kommt im nächsten Schuljahr zum Tragen. Damit Interessierte an einer Ausbildung an höheren Fachschulen die Gewissheit haben, dass die Freizügigkeit und die vereinbarten Tarife auch für sie gelten, ist ein möglichst schnelles Inkrafttreten der Vereinbarung für unseren Kanton wichtig und wir hoffen, dass die 2. Lesung wirklich im Februar 2015 stattfinden kann. Allerdings bleibt nach wie vor ein Stolperstein zur Freizügigkeit

bestehen. Art. 16 Abs. 2 der HFSV räumt den Trägerkantonen nämlich eine Übergangsfrist von fünf Jahren ein, in der sie den ausserkantonalen Schulbesuch von einer Bewilligung abhängig machen können. Unsere Unterstützung bedeutet aber nicht, dass wir mit dieser Vereinbarung glücklich wären. Wir halten sie eigentlich für unbefriedigend. Im Vergleich mit dem eben verabschiedeten Hochschulkonkordat schneidet sie schlecht ab. Es geht bei ihr eigentlich nur um das Geld. Dies könnte den Eindruck erwecken, dass die Studierenden der höheren Fachschulen die Verdingkinder unseres Bildungssystems seien, die möglichst günstig verschachert werden sollen. Auch wenn dieses Bild die Realität überzeichnet, so trifft es doch den Kern, dass die Studierenden der höheren Fachschulen – dem Tertiärbereich B – gegenüber jenen im Hochschulbereich – Tertiär A – deutlich benachteiligt sind, gerade auch im Hinblick, was sie finanziell für ihre Ausbildung aufzubringen haben. Da würden wir gerne das Gewerbe in einer Kampagne gegen die Diskriminierung unterstützen – im Gegensatz zum fragwürdigen Gebrauch dieses Begriffs bei den Bratwürsten (Volksinitiative «Schluss mit der MwSt-Diskriminierung des Gastgewerbes!»). Ganz so trostlos, wie die vorliegende Vereinbarung den Eindruck erwecken könnte, ist der Stand der höheren Fachschulen aber doch nicht – dank des Bundes. Im Zweckartikel der Vereinbarung ist angeführt, dass es um die gemäss Berufsbildungsgesetz anerkannten Bildungsgänge geht. Die Information, dass es eine Bundesverordnung mit den Mindestanforderungen für die Anerkennung von höheren Fachschulen gibt, sucht man in den Unterlagen vergeblich. Allerdings, zwischen diesen Mindestanforderungen und den Zielen für die Hochschulen kommt wieder eine Zweiklassigkeit zum Vorschein. Die heute zur Genehmigung stehende Vereinbarung ist ein erster Schritt, den wir unterstützen. Er sollte aber nicht der letzte bleiben. Auch die höheren Fachschulen verdienen eine Weiterentwicklung. Vielleicht wird dann in zwanzig oder dreissig Jahren die Unterscheidung zwischen Tertiär A und B obsolet, gehören dannzumal auch die höheren Fachschulen gleichberechtigt zum Hochschulraum Schweiz, was wir heute mit dem Hochschulkonkordat erreicht haben.

Die SP-Fraktion ist für Eintreten und unterstützt den Beitritt zur HFSV einstimmig.

Zuberbühler–Herisau, im Namen der SVP-Fraktion: Die SVP-Fraktion hat anlässlich ihrer Fraktionssitzung die HFSV diskutiert. Diese Vereinbarung ist am 1. Januar des laufenden Jahres in Kraft getreten, nachdem mehr als zehn Kantone und auch das Fürstentum Liechtenstein die Vereinbarung unterzeichnet haben. Die HFSV ist eine Finanzierungsvereinbarung zwischen den Kantonen. Die beitretenden Kantone leisten Beiträge für alle Studiengänge, welche durch die in ihrem Kanton wohnhaften Studierenden in den Vereinbarungskantonen absolviert werden. Dadurch erhalten die Studienanwärter neu zu allen höheren Fachschulen der Vereinbarungskantone gleichberechtigten Zugang. Sie werden auch nicht gegenüber Studierenden aus dem Kanton, in dem sich die Schule befindet, benachteiligt. Heute legt jeder Kanton für sich fest, welche Angebote er von anderen Kantonen unterstützen will. Die Wohnsitzkantone der Studierenden sollen neu aber einen von allen Vereinbarungskantonen gemeinsam festgelegten Betrag bezahlen. Damit gelten für die gleichen Bildungsgänge auch gleiche Semesterpauschalen.

Grundsätzlich befürwortet die SVP-Fraktion den Beitritt zur HFSV. Würde Appenzell Ausserrhoden nicht beitreten, müssten mit den Kantonen, die der HFSV bereits beigetreten sind, separate bilaterale Vereinbarungen abgeschlossen werden. Wir sind überzeugt, dass das mit grosser Wahrscheinlichkeit viel «Manpower» binden und einen erheblichen finanziellen Mehraufwand mit sich ziehen würde. Gemäss Bericht und Antrag des Regierungsrates sind derzeit Anträge der zuständigen Fachdirektorenkonferenz über höhere Kostendeckungsbeiträge für Ausbildungsgänge in den Fachbereichen Gesundheit und Soziales in Bearbeitung. Im kommenden Oktober soll die Konferenz der Vereinbarungskantone entsprechende Beschlüsse fällen. Die finanziellen Folgen für unseren Kanton können deshalb erst nach dem Beschluss abschliessend hochgerechnet werden. Insofern muss diese Vorlage als unfertig und nicht ganz aktuell bezeichnet werden. Die SVP-Fraktion ist der Meinung, dass die Vorlage anlässlich der Kantonsratssitzung vom 27. Oktober oder 1. Dezember 2014 hätte behandelt werden müssen, zumal gemäss Bericht und Antrag des Regie-

rungsrates die hochgerechneten Kostenfolgen dem Kantonsrat nur gegebenenfalls im Hinblick auf die 2. Lesung unterbreitet werden. In diesem Zusammenhang hätten wir vom Regierungsrat schon noch gerne die verlässliche Antwort, dass die Zahlen dann auch definitiv nachgereicht werden.

In diesem Sinn sind wir vorerst für Eintreten und Genehmigung der Vorlage in 1. Lesung.

Sittaro–Teufen, im Namen der Fraktion der FDP. Die Liberalen: Im Vorfeld dieser Sitzung wurde ich von einem Ratskollegen gefragt, ob ich ihm erklären könne, weshalb wir Fachhochschulen und höhere Fachschulen benötigen. Hier fängt die Herausforderung im Alltagskampf für die höhere Berufsbildung an. Regierungsrat Degen hat in seinen Ausführungen die Bedeutung dieser Schulen erklärt, und spätestens nach dem anschaulichen Votum von Kantonsrätin Eugster–Speicher sollten wir eigentlich wissen, dass wir dieser Vereinbarung nur zustimmen können. Ich gehe davon aus, dass nicht nur der genannte Kollege, sondern Sie alle sich die vorhin gestellte Frage in der Zwischenzeit beantwortet haben und den Unterschied zwischen Tertiär A und B kennen. Heute sind die höheren Fachschulen in der FSV aufgeführt und diese funktionierte bekanntlich nach dem «à-la-carte-Prinzip». Jeder Kanton kreuzt an, welche Lehrgänge in welchen Kantonen finanziell unterstützt werden. Ich und meine Kolleginnen und Kollegen, die an höheren Fachschulen tätig sind, sagen dem «Kreuzstich». Die Höhe der Beiträge ist von Kanton zu Kanton unterschiedlich. Es herrscht eine unübersichtliche Situation und im Vergleich zu den Fachhochschulen eine Ungleichstellung was den Zugang zu Bildungsgängen anbelangt. Die neue HFSV soll das ändern. In Kantonen, welche beitreten, haben alle Studierenden gleichberechtigten Zugang zu allen höheren Fachschulen, welche der Vereinbarung unterstellt sind. Da Appenzell Ausserrhoden auch heute eine sehr freizügige Praxis pflegt und praktisch alle Angebote aus anderen Kantonen in der FSV angekreuzt hat, würde sich für unsere Studierenden also gar nicht viel ändern – könnte man meinen. Nun es ändert sich deshalb viel, weil bereits alle Kantone, welche Angebote führen, die von unseren Studierenden besucht werden, der HFSV zugestimmt haben. Die Angebote dieser Kantone werden folglich aus der alten Liste genommen und stehen zum Ankreuzen nicht mehr zur Verfügung. Bei einem Nichtbeitritt müsste Appenzell Ausserrhoden mit allen Angebotskantonen separate Vereinbarungen für den Zugang abschliessen. In der Tat würde das neben grossem Aufwand auch sehr viel Unsicherheit für die Betroffenen auslösen. Mit einem Beitritt zur HFSV leisten wir einen Beitrag zur Angleichung von Tertiär A zu Tertiär B, was das Finanzierungsmodell anbelangt. Leider noch nicht, was die Finanzierungssumme betrifft.

Kein Beitritt zu dieser Vereinbarung bedeutet also:

- Die Studierenden der höheren Berufsbildung aus unserem Kanton sind eindeutig schlechter gestellt als ihre Kolleginnen und Kollegen aus umliegenden Kantonen.
- Der Kanton müsste mit jedem einzelnen Angebotskanton eine separate Vereinbarung aushandeln, in der Hoffnung, dass die Resultate zu Gunsten der Studierenden möglichst günstig ausfallen würden.

Wollen wir das? Oder wollen wir Ausserrhoder Berufsleute gleichstellen mit ihren Kolleginnen und Kollegen aus den umliegenden Kantonen? Es geht hier also um die Ablösung eines alten Systems durch ein neues. Es geht um ein gerechteres Zahlungs- und Beitragssystem. Es geht um Durchlässigkeit und gleiche Voraussetzungen wie in allen Kantonen. Es geht also um «Zugang zu Bildung». Und dazu sagen wir Ja. Die Fraktion der FDP. Die Liberalen ist klar für Eintreten und stimmt der Genehmigung der HFSV in 1. Lesung einstimmig zu.

Bischof–Teufen: Ich habe keine Wortmeldung zu diesem Geschäft, sondern eine Frage zur Reihenfolge der Fraktionsvoten. Hat die Gruppierung der Parteiunabhängigen heute den Status einer Fraktion? Es stört mich nicht, wenn die Gruppierung der Parteiunabhängigen zuerst spricht, aber ich bitte Sie, die Geschäfts-

ordnung des Kantonsrates (bGS 141.2) einzuhalten – Art. 39 und Art. 23 regeln die Abgabe der Eintretensvoten. Wenn die bisherige Praxis geändert werden soll, unterstütze ich das sogar, aber dann soll bitte die Geschäftsordnung des Kantonsrates angepasst werden. Darf ich fragen, ob die Gruppierung der Parteionabhängigen den Status einer Fraktion hat? Wenn das nicht der Fall ist, müssten wir uns an die Geschäftsordnung halten.

Wiesli–Teufen: Die HFSV ist wichtig, aber einseitig – dazu haben wir bereits Ausführungen von Kantonsrat Tobler–Walzenhausen gehört. Die Vereinbarung wurde einseitig auf die Kosten ausgelegt – wir sehen darin, welche Aufgabe die Geschäftsleitung hat. Sie ist nicht wirklich für den langfristigen Nutzen des Produkts, welches die Fachausbildung darstellt, ausgelegt. Der Nutzen ist beschränkt. Wir können überall lesen, dass die Schweiz über zu wenige Fachkräfte verfügt. Aber ist das wirklich wahr? Wer eine höhere Fachschule besuchen will, hat bereits drei bis vier Jahre einer Fachausbildung hinter sich und benötigt im Schnitt nochmals zwei bis sechs Jahre Erfahrung, bis er an der höheren Fachschule zugelassen wird. Dann folgen dort nochmals eineinhalb bis zweieinhalb Jahre Ausbildung. Wir sprechen also von einer Fachausbildung mit einer Dauer von acht bis zehn Jahren. Trotzdem ist der Wettbewerb mit Arbeitnehmern aus Europa nicht vergleichbar – es bestehen Nachteile. Den ausländischen Führungskräften ist die Ausbildung gemäss Tertiär-Bereich B schlichtweg nicht bekannt – sie existiert nicht. Deshalb meine Frage an Regierungsrat Degen: Sind Aktivitäten im Gange, um die höheren Fachprüfungsabschlüsse so zu gestalten, dass deren Stellenwert auch von internationalen, in der Schweiz aktiven Unternehmen verstanden werden und nicht per se zu wettbewerbsverzerrenden Bedingungen – zu Ungunsten der in der Schweiz ausgebildeten Personen – führen, und immer mehr ausländische Fachleute in die Schweiz angezogen werden müssen, weil unsere gut ausgebildeten Fachleute im Tertiär B-Bereich negiert werden? Dies geschieht vielleicht auch in einer persönlichen Auseinandersetzung zwischen Fachhochschulen und Universitäten und dabei werden unsere gut ausgebildeten Fachleute mit Abschlüssen von höheren Fachschulen geopfert – nämlich dieser Diskussion. Hat die EDK diesen Missstand erkannt? Will sie gegen diese marktverzerrende und zu Gunsten von ausländischen Fachkräften laufende Tendenz angehen und die Diplomabschlüsse endlich auf ein Niveau setzen, das dem tertiären Ausbildungsweg entspricht und nicht dem nicht existierenden Tertiär B-Bereich?

Tobler–Walzenhausen: Ich habe mich in meinem Eintretensvotum nicht zu den Finanzen geäußert und staune etwas, wie stark diese von anderen Fraktionen in den Vordergrund gestellt werden. Selbstverständlich sind wir auch dafür, dass sorgfältig mit den finanziellen Mitteln umgegangen wird. In diesem Bereich hoffen wir aber – wie im Bericht und Antrag des Regierungsrates auf S. 5 beschrieben –, dass die Kosten steigen werden, weil mehr Leute eine solche Ausbildung machen.

Kantonsratspräsident Rohner–Grub: Kantonsrat Bischof–Teufen werde ich im Anschluss an dieses Traktandum eine Antwort geben, da seine Frage nicht Gegenstand des aktuellen Geschäfts ist.

Ganz–Lutzenberg: Im Namen der Gruppierung der Parteionabhängigen kann ich mich auch problemlos nach der SVP-Fraktion äussern. Betrachten wir die Grafik auf S. 2 des Berichts und Antrags des Regierungsrates, so ist das Wesentliche die Vernetzung der höheren Berufsbildung mit den Hochschulen. Gerade wir Politiker sollten diese Vernetzung nicht immer auseinander dividieren – genau das Gegenteil sollte der Fall sein, und das habe ich auch in meinem vorherigen Votum zu sagen versucht. Ein wesentlicher Bestandteil der Swiss Skills war die Darstellung der Weiterbildungsmöglichkeiten und deren Vernetzung. Die Worte «kein Abschluss ohne Anschluss» werden auf der Grafik genauso veranschaulicht. Dafür haben wir uns einzusetzen und dazu müssen wir auch Ja sagen. Das ist der Sinn des Ganzen. Wenn wir Politiker diese Vernetzung selbst immer wieder auseinander dividieren, machen wir in meinen Augen einen Fehler.

Regierungsrat Degen: Erst einmal besten Dank für die doch mehrheitlich wohlwollende Würdigung der HFSV. Kantonsrat Ganz–Lutzenberg hat zweimal die Swiss Skills erwähnt und ich darf Ihnen die erfreuliche Mitteilung machen, dass Appenzell Ausserrhodens sehr gut abgeschnitten hat. Wir haben eine Goldmedaille gewonnen durch ChristophENZler im Ofenbau, eine Silbermedaille durch Marcel Heeb als Zimmermann und eine Bronzemedaille durch Ramona Hollenstein als Bäckerin-Konditorin. Die Ausserrhoder Delegation konnte also ein hervorragendes Ergebnis erzielen. Ich möchte aber auch alle anderen Ausserrhoder Teilnehmenden würdigen, total haben 25 Personen aus Appenzell Ausserrhoden und Innerrhoden äusserst achtswerte Leistungen erbracht. Ich hatte letzten Mittwoch und Donnerstag selbst die Gelegenheit, an diesen Swiss Skills dabei zu sein. Kantonsrat Ganz–Lutzenberg möchte ich zudem versichern, dass wir die Kostenfolgen noch aufarbeiten werden, sobald sie uns transparent vorliegen.

Kantonsrat Tobler–Walzenhausen hat ebenfalls dafür plädiert, die HFSV zu genehmigen. Zudem hat er eine gewisse Ungleichheit den Universitäts- und Hochschulstudierenden gegenüber angesprochen. Diesen Umstand kann ich nicht verneinen, aber wir müssen auch zur Kenntnis nehmen, dass wir uns auf dem Weg einer Annäherung befinden. Das ist immerhin positiv. Sie haben den Zeitraum von 20 bis 30 Jahren genannt und ich sehe es in etwa gleich: So lange wird es noch dauern, bis es in unserem Land vielleicht eine Gleichheit für alle geben wird.

Kantonsrätin Eugster–Speicher hat ebenfalls moniert, dass die Kostenfolgen noch dargelegt werden müssen. Auch Ihnen kann ich antworten, dass wir diese noch nachreichen werden.

Kantonsrat Wiesli–Teufen hat sein Votum dafür abgegeben, dass die EDK sich dafür einsetzen soll, dass die Diplomanerkennung transparenter wird. Diesbezüglich finden schon heute Gespräche statt – auch im Rahmen der Internationalen Bodensee-Konferenz –, sodass wenigstens im süddeutschen Raum eine Anerkennung erfolgt. So einfach ist es aber leider nicht. In diesem Zusammenhang möchte ich auf die Aussagen von Kantonsrat Ganz–Lutzenberg hinweisen: Auf S. 2 des Berichts und Antrags des Regierungsrates ist die gesamte Bildungssystematik abgebildet. Wer sich noch erinnern kann, wie das System vor zehn Jahren aussah, so hat das Bildungssystem Schweiz doch hervorragende Fortschritte gemacht.

Das Fehlen der finanziellen Folgen hat ebenfalls Kantonsrat Zuberbühler–Herisau moniert. Zudem hat er von mir gefordert, dass ich ihm eine verlässliche Antwort gebe, ob ich diese noch aufzeigen werde oder nicht. Ich werde das tun, Kantonsrat Zuberbühler–Herisau. Wir hätten auch irgendetwas in den Bericht und Antrag schreiben können, aber das wollen wir nicht. Wir wollen uns auf die tatsächlichen Zahlen abstützen, welche uns noch vorgelegt werden und erst wenn wir sicher sind, werden wir das aufarbeiten. Sie haben gefragt, weshalb dieses Geschäft bereits heute beraten wird. In diesem Zusammenhang möchte ich festhalten, dass keine gewaltigen Mehrkosten auf uns zukommen werden. Die Bildungsgänge in den Bereichen Soziales und Gesundheit werden genau gleich weitergehen, aber wir wollten sicher sein, was das für Appenzell Ausserrhoden bedeutet und deshalb haben wir diese Aussage im Bericht und Antrag gemacht.

Wiesli–Teufen: Wenn ich die Antwort von Regierungsrat Degen höre, so wurde meiner Ansicht nach immer noch nicht erkannt, dass wir immer mehr ausländische Führungskräfte haben, welche über unsere Unternehmungen bestimmen. Sie entscheiden, wie viele Lernende ausgebildet und welche Leute eingestellt werden. In der Stadt St.Gallen, welche nicht fünf Kilometer von hier entfernt ist, gibt es staatliche Institute, in welchen 90 % der Arbeitnehmenden keine Schweizer mehr sind und nicht einmal mehr wissen, was eine Berufsausbildung ist. Diese Personen kennen nur noch die Bezeichnungen Master und Bachelor. Wir müssen uns bewusst sein, dass sich diese Situation noch weiter verschärfen wird. Wir werden noch mehr ausländisch kontrollierte Firmen haben und uns fehlt die Zeit, 20 bis 30 Jahre zu warten. Wir haben so schnell wie möglich dafür zu sorgen, dass Berufsabschlüsse das Niveau eines Bachelors erreichen und alle höhe-

ren Fachausbildungen die Stufe eines Masters. Dann wird auch verstanden, was diese Berufsabschlüsse beinhalten, denn ausländischen Führungskräften sind nur noch diese beiden Bezeichnungen bekannt.

Eintreten ist unbestritten.

Detailberatung.

Tobler–Walzenhausen: Ich habe eine Frage zu Art. 2 Abs. 3, welcher den Kantonen das Recht gibt, unter sich abweichende finanzielle Regelungen zu treffen. Betrifft dieser Absatz auch die gemeinsame Trägerschaft von höheren Fachschulen? Unser Kanton ist ja beispielsweise Mitträger der Interkantonalen Försterschule Maienfeld. Ist Appenzell Ausserrhoden an weiteren Trägerschaften von höheren Fachschulen beteiligt?

Regierungsrat Degen: Appenzell Ausserrhoden ist an keinen weiteren höheren Fachschulen beteiligt. Die Sachlage zur Försterschule in Maienfeld muss ich zuerst abklären.

Tobler–Walzenhausen: Entschuldigen Sie, dass ich mich nochmals melde, aber es ist nun das letzte Mal. Art. 7 regelt die Höhe der Beiträge bei erhöhtem öffentlichem Interesse. Diese aus unserer Sicht sinnvolle Möglichkeit ist beschränkt auf die Fachbereiche Gesundheit, Soziales sowie Land- und Waldwirtschaft. Besteht ein erhöhtes öffentliches Interesse nicht auch beispielsweise an Verkehr und Transport (insbesondere dem öffentlichen Verkehr), der Erwachsenenbildung oder an den Künsten? Und für sogenannte Randregionen, zu denen erhebliche Teile unseres Kantons zuzuschreiben sind, käme der Tourismus hinzu. Besteht eine Chance, dass die Vereinbarung in absehbarer Zeit in diesem Punkt angepasst werden könnte?

Kantonsratspräsident Rohner–Grub: Sie müssen sich nicht entschuldigen, Kantonsrat Tobler–Walzenhausen. Wir sind hier um zu debattieren und wir nehmen jede Wortmeldung auf.

Regierungsrat Degen: Kantonsrat Tobler–Walzenhausen hat eine interessante Frage gestellt. Im Rahmen der Vernehmlassung waren die von Ihnen aufgezählten Punkte kein Thema und es wurde auch nicht ernsthaft darüber diskutiert. Ich persönlich sehe aus der Erfahrung der letzten zwölf Jahre keine Aussicht dafür, dass in den nächsten zwei, drei Jahren eine Änderung der Vereinbarung vorgeschlagen wird – ausser es kämen eklatante Mängel zu Tage, worauf ein EDK-Mitglied über ein Parlament einen Vorstoss lancieren könnte.

In der *Schlussabstimmung* stimmt der Rat der Genehmigung der Interkantonalen Vereinbarung über Beiträge an die Bildungsgänge der höheren Fachschulen (HFSV) in 1. Lesung mit 58:0 Stimmen ohne Enthaltung zu.

Die Vorlage untersteht bis Freitag, 24. Oktober 2014, der Volksdiskussion.

Kantonsratspräsident Rohner–Grub: Vor der Pause möchte ich noch auf die Frage von Kantonsrat Bischof–Teufen antworten. Wir haben die angesprochene Thematik im Büro und im erweiterten Büro des Kantonsrates diskutiert. Das erweiterte Büro gab dem Büro des Kantonsrates die Aufgabe, über die entsprechende Frage zu entscheiden. Das Büro des Kantonsrates hat sich daraufhin klar dafür ausgesprochen, dass die Gruppierung der Parteiunabhängigen betreffend Reihenfolge der Abgabe der Voten gleich zu behandeln ist wie die Fraktionen. Wir haben der Gruppierung der Parteiunabhängigen aber nie den Status einer Fraktion angeheftet. Das Büro des Kantonsrates hat entschieden und das ziehen wir heute so durch.

Bischof–Teufen: Ich begrüsse es, wenn das Büro des Kantonsrates entscheidet, aber ausschlaggebend ist die Geschäftsordnung des Kantonsrates. Wir haben uns an unsere Gesetze und Verordnungen zu halten und darüber hinweg kann keine Instanz entscheiden. Art. 39 Abs. 2 beinhaltet eine klare Vorgabe. In der Sache bin ich nicht dagegen, aber dann soll die Gruppierung der Parteiunabhängigen den Status einer Fraktion annehmen – dann ist alles klar. Es ist einfach nicht in Ordnung, wenn sich der Kantonsrat über Gesetze und Verordnungen hinwegsetzt. Ansonsten möchte ich ein Gutachten unseres Rechtsdienstes. Ich bitte Sie, dass wir uns als Gesetzgeber an unsere eigenen Vorschriften halten.

Ratschreiber Nobs: Ich kann kurz erläutern, weshalb das Büro des Kantonsrates betreffend der Reihenfolge der Voten so entschieden hat. Es handelte sich um eine Anregung aus dem Kantonsrat selbst, dass das Büro die Reihenfolge überprüfen solle. Wir haben die Sachlage geprüft und sind erstens zum Schluss gekommen, dass die Praxis des Büros nicht einheitlich war – die Reihenfolge der Fraktionsvoten oder jener der Einzelmitglieder hat immer mal wieder geändert. Wir sind zweitens zur Ansicht gelangt, dass die Gruppierung der Parteiunabhängigen in der Geschäftsordnung eigentlich wie eine Fraktion behandelt wird. Sie hat Einsitz im erweiterten Büro, kann als Gruppierung Anträge stellen und als Gruppierung sprechen, was andere Kantonsräte nicht können. Es ist richtig, dass die Gruppierung der Parteiunabhängigen in Art. 39 der Geschäftsordnung nicht explizit als Fraktion erwähnt wird. Betrachten wir jedoch den Rest der Organisation, insbesondere die Zusammensetzung des erweiterten Büros, so wird die Gruppierung der Parteiunabhängigen wie eine Fraktion behandelt. Deshalb ist das Büro des Kantonsrates zum Entschluss gekommen, die Fraktionen und die Gruppierung der Parteiunabhängigen zuerst zu Wort kommen zu lassen und es dann für alle einzelnen Kantonsrätinnen und Kantonsräte zu öffnen.

Bischof–Teufen: Ich möchte die Diskussion nicht verlängern, aber ich hätte gerne eine klare Aussage unseres Rechtsdienstes. Es ist einfach nicht in Ordnung, wenn wir uns nicht an unsere Gesetze und Verordnungen halten. Was Ratschreiber Nobs erläutert hat, hört sich gut an, aber es entspricht nicht unseren Verordnungen. Bitte stellen Sie doch den einfachen Antrag, dass die Geschäftsordnung an der nächsten Sitzung geändert werden soll und dann ist das Thema erledigt. Ich bin nicht in der Sache gegen das neue Vorgehen, aber es soll einfach korrekt sein.

Kantonsratspräsident Rohner–Grub: Wir werden das Anliegen aufnehmen und an der nächsten Sitzung des erweiterten Büros ausführlich diskutieren.

Zuberbühler–Rehetobel: Ich möchte vorausschicken, dass die Anregung zur Änderung der Praxis nicht von der Gruppierung der Parteiunabhängigen gekommen ist. Ich finde es schon etwas seltsam, wenn so diskutiert wird. In Art. 23 der Geschäftsordnung des Kantonsrates ist zu lesen: «Fraktionen sind Zusammenschlüsse von Mitgliedern des Kantonsrates.» Das sind wir. In Art. 24 steht weiter: «Die Fraktionen konstituieren sich selber. Sie haben dem Büro zu Beginn jedes Amtsjahres schriftlich ihre Bezeichnung und den Namen der Präsidentin oder des Präsidenten bekannt zu geben.» Auch das haben wir getan. Wir sind

4. Interkantonale Vereinbarung über Beiträge an die Bildungsgänge der höheren Fachschulen (HFSV), Genehmigung; 1. Lesung

Trakt. 18
22. September 2014

die Gruppierung der Parteiunabhängigen und ich bin deren Präsident. So gesehen entsprechen wir diesen Artikeln der Geschäftsordnung vollständig.

Kaffeepause: 9.50 bis 10.15 Uhr

5. Postulat der SP-Fraktion und weiterer Kantonsratsmitglieder, Reorganisation der Sekundarstufe I im Kanton Appenzell Ausserrhoden; Erheblicherklärung

Am 12. Mai 2014 reichte Kantonsrat Müller–Speicher, namens der SP-Fraktion und weiterer 14 Kantonsratsmitglieder ein Postulat bezüglich Reorganisation der Sekundarstufe I im Kanton Appenzell Ausserrhoden ein. Mit dem Postulat wird der Regierungsrat ersucht

1. eine Änderung des Gesetzes über Schule und Bildung (Art. 4 et al.) zu prüfen und Grundlinien einer Gesetzesänderung vorzulegen, mit der eine Reorganisation der Sekundarstufe im Sinne einer Reduzierung auf einige Oberstufenzentren durchgeführt werden kann;
2. einen Bericht zu einer Übernahme der Sekundarstufe I durch den Kanton vorzulegen;
3. bei der Beantwortung des Postulates die pädagogischen, organisatorischen und finanziellen Erfordernisse für die Einführung von Oberstufenzentren vorzulegen und die Vor- und Nachteile einer Einführung von Oberstufenzentren aufzuzeigen.

Kantonsratspräsident Rohner–Grub: Kantonsrat Müller–Speicher kann an der heutigen Kantonsratssitzung leider nicht teilnehmen. Wir wünschen ihm aber nochmals alles Gute und gute Besserung.

Gemäss Art. 72 Abs. 1 der Geschäftsordnung des Kantonsrates (bGS 141.2) können Postulate mündlich begründet werden. Nach der Antwort des Regierungsrates ist die Diskussion offen. Das Geschäft wird namens der SP-Fraktion durch Kantonsrat Signer–Heiden vertreten.

Signer–Heiden: Im Namen der SP-Fraktion reichte Kantonsrat Müller–Speicher dieses Postulat ein. Aus anderen Fraktionen und der Gruppierung der Parteiunabhängigen haben dieses Postulat noch weitere 14 Kantonrätinnen und Kantonsräte mitunterzeichnet. Da Kantonrat Müller–Speicher heute krankheitshalber ausfällt, werde ich das Postulat begründen. Die Ausgangslage, die Ziele und die Begründung liegen vor, dazu noch einige Ergänzungen: Seit längerer Zeit ist uns bewusst, dass die Schülerzahlen sinken und gewisse Oberstufenmodelle angepasst werden müssen. Dies hat auch der Regierungsrat erkannt und frühzeitig die Idee der Kantonalisierung und der Verringerung der Standorte in die Vernehmlassung gegeben. Angesichts der eher ablehnenden Stellungnahmen hat der Regierungsrat diese Ideen nicht weiterverfolgt. Die SP-Fraktion und die Mitunterzeichnerinnen und Mitunterzeichner wollen mit diesem Postulat diese Ideen nochmals aufgreifen und einer genauen Überprüfung unterziehen. Mit der Verwirklichung dieser Ziele soll einerseits eine finanzielle Entlastung (verantwortbare Klassengrössen, Vereinfachung der Organisation) erreicht werden, aber andererseits auch kein Schulqualitätsabbau erfolgen. Dies ist unseres Erachtens kein Widerspruch. Dies möchte ich nur an einigen Beispielen erörtern: In den meisten Oberstufenmodellen gibt es in bestimmten Schwerpunktfächern (Mathematik, Sprachen) Niveauunterricht. Drei Niveaus haben sich als ideal erwiesen. Dies kann aber nur mit genügend grossen Schülerbeständen bewerkstelligt werden. Schülergruppen können auch aus methodischer Sicht zu klein werden, moderne Unterrichtsformen wie zum Beispiel kooperatives Lernen, brauchen eine gewisse Gruppengrösse. In grösseren Teams gibt es auch mehr interne Ressourcen. Angst vor riesigen Oberstufenzentren muss man auch bei einer Reduktion der Standorte keine haben. Dazu sind wir zu klein. Sicher, es gibt auch Stolpersteine und Bedenken, diese sollen bei der Umsetzung des Postulats auch aufgezeigt werden.

Mit einem Ja zu diesem Postulat werden noch keine Entscheide gefällt. Der Regierungsrat erhält Zeit, Grundlagen zu schaffen. Mit diesen Grundlagen können Regierungsrat und Kantonsrat zu gegebener Zeit fundierte Entscheide für die Zukunft der Ausserrhoder Oberstufe treffen. Wir bitten um Unterstützung dieses Postulats und um Erheblicherklärung.

Regierungsrat Degen, Direktor Departement Bildung: Am 12. Mai 2014 hat Kantonsrat Müller–Speicher namens der SP-Fraktion und weiterer Mitglieder des Kantonsrats ein Postulat zur Reorganisation der Sekundarstufe I in Appenzell Ausserrhoden eingereicht. Der Regierungsrat nimmt dazu wie folgt Stellung:

Ausgangslage

Ausgangspunkt der Diskussionen um die Organisation der Sekundarstufe I ist die demografisch bedingte Abnahme der Schülerzahlen. Im Jahr 2009 ist im Entwicklungsbericht «Volksschule Appenzell Ausserrhoden 2010–2015» ausgeführt worden, dass die Zahl der Schülerinnen und Schüler an den Ausserrhoder Sekundarschulen zwischen 2007 und 2019 um rund einen Drittel abnehmen wird. Diese Prognose hat sich erhärtet. Im genannten Zeitraum ist auf der Basis der aktuellen Schülerzahlen mit einem Rückgang von rund 520 Lernenden (–28 %) zu rechnen. Gestützt auf die aktuellen Geburtenzahlen und die aktuelle Zahl der Lernenden im Kindergarten kann heute die Prognose insofern ergänzt werden, als dass die Schülerzahlen der Sekundarstufe I anschliessend wieder innerhalb von vier oder fünf Jahren um rund 10 % oder 140 Lernende ansteigen werden. Langfristig verliert die Sekundarstufe I demnach noch rund 380 Lernende (–18 %). Dieser Rückgang verteilt sich aber nicht gleichmässig auf die einzelnen Schulen. Ursprünglich haben die kantonalen Behörden (Regierungsrat und Departement Bildung) eine Trägerschaft der Sekundarstufe I durch den Kanton und eine deutliche Reduktion der Anzahl Standorte favorisiert. Aufgrund der Ergebnisse einer Konsultation ist im Jahr 2009 eine Umsetzung als politisch schwierig beurteilt worden. Dies insbesondere auch darum, weil viele Schulträger eine einschneidende Reduktion der Standorte – zum Teil vehement – abgelehnt haben und mit einer länger dauernden und ergebnisoffenen politischen Entscheidungsfindung zu rechnen gewesen wäre. Aufgrund des bevorstehenden Schülerrückgangs musste aber rasch gehandelt werden. Weil auch zusätzlich offene Fragen hinsichtlich einer allfälligen Zulassung von kleinen Sekundarschulen im Raum gestanden sind, haben die kantonalen Behörden unter Einbezug der Gemeinden zudem einen ergänzenden Bericht erstellen lassen. Dieser Bericht ist zum Ergebnis gekommen, dass eine kooperative Sekundarschule mit drei Niveaugruppen bei einer Grösse ab 150 Lernenden geführt werden kann. Zwischen rund 120 und 150 Lernenden kann das kooperative Modell nur mit zwei Stammklassen und mit zwei Lerngruppen in den Niveaufächern geführt werden. Liegen die Schülerzahlen unter 120 Lernenden, sind aus schulorganisatorischen und aus finanziellen Gründen integrierte Schulmodelle mit einem stark individualisierenden Unterricht zu führen. In finanzieller Hinsicht hat der Bericht aufgezeigt, dass Schulen mit 60 bis 100 Lernenden pro Kopf rund 10 % mehr Ressourcen benötigen als Schulen mit 120 bis 180 Lernenden. Schliesslich hat der Bericht auch aufgezeigt, dass die Schulqualität mit allen Schulmodellen hoch gehalten werden kann, kleine Schulen aber anfälliger sind als grössere.

Aufgrund dieses ergänzenden Berichts haben die kantonalen Behörden den Schluss gezogen, dass die Führung von kleinen Sekundarschulen verantwortet werden kann, wenn die notwendigen Massnahmen ergriffen und die höheren Pro-Kopf-Kosten von den Gemeinden in Kauf genommen werden. Im Mai 2011 hat der Regierungsrat in der Folge die Gemeinden aufgefordert, bis Ende 2011 gezielte Fragen zum weiteren Vorgehen zu beantworten. Die Rückmeldungen haben damals ergeben, dass nur zwei Gemeinden eine Kooperation geplant, alle anderen Schulträger sich hingegen für eine Beibehaltung ihrer Schulen ausgesprochen haben. Im Juni 2012 hat sich der Regierungsrat mit den Planungsabsichten der Gemeinden einverstanden erklärt und kleine Sekundarschulen zugelassen, allerdings unter der Auflage, dass diese im geeigneten Modell geführt werden und die neu festgelegten Kriterien erfüllen. Fazit daraus: Neun der zwölf Ausserrhoder Sekundarschulen müssen aufgrund des Rückgangs der Schülerzahlen einen Modellwechsel

vornehmen. Zwei Schulen haben die Konzeptionen und Planungen bereits abgeschlossen und befinden sich seit Beginn des laufenden Schuljahres in der Umsetzungsphase. In sieben Gemeinden sind die Planungs- und Konzeptionsarbeiten derzeit noch im Gange. Soviel zur Ausgangslage.

Der Regierungsrat nimmt zum Inhalt des eingereichten Postulates wie folgt Stellung:

Das vorliegende Postulat verlangt im Kern die Prüfung von Vor- und Nachteilen einer Einführung von Oberstufenzentren – allenfalls unter kantonaler Trägerschaft – und einer entsprechenden Reorganisation. Diese Forderung deckt sich weitgehend mit der ursprünglichen Planung der kantonalen Behörden. Der Regierungsrat hat ganz bewusst die geltende Organisation der Sekundarstufe I mit einer Gültigkeit bis ins Jahr 2020 kommuniziert. Der Regierungsrat erachtet zudem eine Beobachtung der Entwicklung der Sekundarstufe I als zwingend notwendig und hat deshalb das Departement Bildung beauftragt, regelmässig Statusberichte vorzulegen. Sollte es dabei zu unbefriedigenden Entwicklungen kommen, müssten Alternativen geprüft werden. In diesem Sinne steht der Regierungsrat den Absichten und Zielen des vorliegenden Postulats grundsätzlich positiv gegenüber. Eine allfällige Erheblicherklärung des Postulats bringt aber auch gewisse Gefahren mit sich und auch der Zeitpunkt ist nicht ganz optimal. Mit der Kommunikation des Planungshorizonts bis ins Jahr 2020 haben die kantonalen Behörden auch die Absicht verbunden, den Schulträgern eine Planungssicherheit zu vermitteln. Derzeit befassen sich – wie bereits erwähnt – neun von zwölf Ausserrhoder Sekundarschulen aufgrund der rückläufigen Schülerzahlen mit Modellwechseln. Bei den Schulträgern kann nun eine Verunsicherung entstehen, wenn während des aktuell laufenden Reorganisationsprozesses bereits über eine nächste Reorganisation diskutiert oder sogar entschieden wird. Die Gefahr besteht darin, dass der Schwung und die Planungssicherheit verloren gehen könnten. Damit aber die Qualität in den nächsten Jahren weiterhin gesichert und die Kosten verantwortet werden können, müssen die laufenden Reorganisationsprozesse unbedingt rasch abgeschlossen und weiterhin konsequent umgesetzt werden. Das Postulat geht ferner davon aus, dass die Erstellung von Entscheidungsgrundlagen einige Jahre in Anspruch nehmen wird und mit einer allfälligen Umsetzung frühestens am Ende des laufenden Jahrzehnts gerechnet werden kann. Der Regierungsrat teilt, was den zeitlichen Horizont betrifft, diese Einschätzung. Zu diversen Fragestellungen und Themen des Postulats können innert Jahresfrist ohne weiteres vertiefte Aussagen gemacht werden. Aufgrund der kurzen Zeitspanne wird es aber nicht möglich sein, bis dann auch gemachte Erfahrungen aus der laufenden Reorganisation mit den neuen Modellen der kleinen Sekundarschulen verlässlich auszuwerten. Zudem macht es in diesem Zusammenhang Sinn zu prüfen, ob die Entwicklungen und allfällige Entscheide zur Sekundarstufe I mit allfälligen Entwicklungen oder Entscheiden zu den Gemeindestrukturen koordiniert werden können oder sollen.

Zusammenfassend hält der Regierungsrat fest, dass er der Stossrichtung und dem Inhalt des Postulats positiv gegenübersteht. Er weist aber ausdrücklich schon heute darauf hin, dass in seiner Einschätzung im September 2015 – dann behandelt der Kantonsrat den Bericht zum vorliegenden Postulat – die Zeit für Entscheidungen noch nicht reif sein könnte. Daher geht der Regierungsrat davon aus, dass der Bericht den Charakter eines Zwischenberichts haben wird. Im Sinne einer Abwägung aller Argumente spricht sich der Regierungsrat für eine Erheblicherklärung des Postulats aus.

Kantonsratspräsident Rohner–Grub: Soeben ist Kantonsrätin Egger–Speicher eingetroffen. Wir sind 59 Anwesende, das absolute Mehr bleibt bei 30.

Frischknecht–Herisau, im Namen der CVP/EVP-Fraktion: Die CVP/EVP-Fraktion hat das vorliegende Postulat beraten. Wie bereits erwähnt wurde, lag schon 2009 ein ausführlicher Bericht und Vorschlag über eine Reorganisation der Sekundarstufe I vor. Dieser wurde jedoch bedauerlicherweise im Kantonsrat nicht behandelt. Der Regierungsrat zog den Vorschlag zurück, nachdem die Gemeinden diesen in der Vernehmlassung ablehnten. Der Zeitpunkt hinsichtlich einer erneuten Prüfung ist nun richtig und wichtig. Diverse

Gemeinden haben auf der Sekundarstufe I lediglich Kleinstschulen, was sich auf die Schulkosten auswirkt. Das Entlastungsprogramm 2015 wie auch die finanzielle Situation einzelner Gemeinden zeigen den Handlungsbedarf an. Unangetastet davon bleibt richtigerweise die Kindergarten- und Primarschulstufe, welche unserer Meinung nach weiterhin ins Dorf gehört. Die Reorganisation der Sekundarstufe I muss ausführlich und detailliert abgesprochen werden. Ein wichtiges Ziel der Reorganisation muss sein, dass kein zusätzlicher Schulraum beziehungsweise kein zusätzliches Schulhaus gebaut werden muss. Das Beispiel an den Gemeinden Bühler und Gais zeigt, dass es auch ohne geht. Die CVP/EVP-Fraktion ist einstimmig für die Erheblicherklärung des Postulats.

Meng-Teufen, im Namen der SVP-Fraktion: Die SVP-Fraktion hat diese Frage im Rahmen des Entlastungsprogrammes bereits thematisiert und explizit gefordert, dass eine erneute Überprüfung zu erfolgen hat. In diesem Zusammenhang ist es nicht erstaunlich, dass die SVP-Fraktion einstimmig für eine Erheblicherklärung dieses Postulats ist.

Vogel-Bühler, im Namen der Fraktion der FDP. Die Liberalen: Die Fraktion der FDP. Die Liberalen unterstützt dieses Postulat grossmehrheitlich, weil sie der Überzeugung ist, dass die Qualität der Sekundarstufe I in unserem Kanton erhalten werden soll. Unsere Überlegungen berücksichtigen einerseits die demografischen Veränderungen – sprich die Anzahl der Lernenden, von welcher wir in Zukunft ausgehen können. Andererseits sind die sich schnell ändernden Lernformen vorrangig, welche die Lernenden zur Auswahl erhalten sollen, um die Qualität und Motivation zum Lernen aufrecht zu erhalten. Mit diesen beiden Faktoren ist es für die Fraktion der FDP. Die Liberalen einleuchtend, dass eine Sekundarstufe I über rund 200 Lernende verfügen sollte, um das entsprechende, qualitativ gute Angebot anbieten zu können. Daher tut der Kantonsrat gut daran, heute das Postulat zu überweisen, damit der beabsichtigte Prozess eingeleitet werden kann. Wenn wir dem Postulat heute zustimmen, wird der Regierungsrat innerhalb eines Jahres einen Bericht mit den Grundlinien einer Gesetzesänderung vorlegen. Falls dann eine Gesetzesänderung eingeleitet werden sollte, beansprucht dieser Prozess mindestens drei bis vier Jahre. Damit wird frühestens 2019 mit einer Veränderung der Sekundarstufe I in Appenzell Ausserrhoden zu rechnen sein. Wir sind uns bewusst, dass die Schulen und Lehrpersonen bereits heute verschiedenen Veränderungsprozessen unterworfen sind. Die Fraktion der FDP. Die Liberalen spricht allen involvierten Personen für diese Arbeiten und ihre Flexibilität ausdrücklich einen grossen Dank und die wohlverdiente Anerkennung aus. Um aber der Qualität und den demografischen Veränderungen langfristig Rechnung zu tragen, unterstützt die Fraktion der FDP. Die Liberalen dieses Postulat mit grosser Mehrheit und bittet, die durch den Regierungsrat bereits angedachten Projekte wieder aufzunehmen und dem Kantonsrat vorzulegen.

Müller-Schoch-Hundwil, im Namen der Gruppierung der Parteiunabhängigen: Nachdem bereits Ende der 90er-Jahre über die Kantonalisierung der Sekundarstufe I diskutiert wurde und die letzte Vorlage zu einer Reorganisation aus dem Jahre 2009 stammt, liegt ein weiteres Postulat zum Thema Sekundarstufe I vor. In der Diskussion wurde uns ebenfalls bewusst, dass – wie durch Regierungsrat Degen ausgeführt – bis 2020 eine Übergangsfrist besteht und der Zeitpunkt dieses Postulats deshalb etwas heikel ist, obwohl wir es eigentlich befürworten. Wir möchten ein paar Anregungen zur allfälligen Umsetzung anbringen: Kostenvergleiche pro Lernendem werden anhand der BDO-Zahlen verglichen, welche jedoch oft keine vollumfänglichen Vergleiche ermöglichen, da scheinbar beispielsweise die Gebäudekosten nicht immer analog berücksichtigt wurden. Allenfalls bringt HRM2 diesbezüglich eine bessere Vergleichbarkeit – wer weiss. Noch besser wären klare Vorgaben für die Erhebung dieser Vergleichszahlen. Ebenfalls werden unterschiedliche Modelle berücksichtigt. Zahlen mit Lehrpensum pro Lernendem sind ebenfalls Vergleichsmöglichkeiten. Wichtig ist, dass die Werte, welche gegeneinander abgewogen werden, auch wirklich vergleichbar sind. Um einer Vorlage in diesem Bereich bessere Chancen zu ermöglichen, gilt es, die Vorteile deutlich herauszu-

schälen und ebenso die Kostenfolgen und vor allem auch die Möglichkeiten der Nutzung von bestehenden Infrastrukturen oder bauliche Massnahmen aufzuzeigen. Ob dem Standortvorteil mit einer Oberstufe wirklich eine extrem grosse Gewichtung zukommt, ist auf dieser Stufe eher fragwürdig. Der Einbezug der Betroffenen, das «Gspüri» direkt bei der Bevölkerung abholen, hat ebenfalls einen sehr grossen Einfluss auf die Akzeptanz von Schulmodellen. Werden auch alternative Methoden wie beispielsweise analog der Gemeinde Häggenschwil geprüft? Letztendlich geht es klar auch um mögliche Optimierungen mit Spareffekt.

Die Gruppierung der Parteiunabhängigen ist grossmehrheitlich für Erheblicherklärung des Postulats.

Der Rat erklärt das Postulat mit 54:5 Stimmen ohne Enthaltung für erheblich.

6. Interpellation der Gruppierung der Parteiunabhängigen, Ausrüstung der Kommandos der Feuerwehren im Kanton AR mit Polycom-Funkgeräten

Am 6. Mai 2014 reichte Kantonsrat Gut-Walzenhausen namens der Gruppierung der Parteiunabhängigen eine Interpellation bezüglich Ausrüstung der Kommandos der Feuerwehren in Appenzell Ausserrhoden mit Polycom-Funkgeräten ein. Er ersucht den Regierungsrat um die Beantwortung folgender Fragen:

1. Anlässlich der 1. Lesung betreffend Polycom wurde durch den Regierungsrat festgehalten, dass sich selbstverständlich die Frage stellt, wie die Feuerwehren sich in einem weiteren Schritt dazu (i.e. der Nichtabgabe von Polycom-Handfunkgeräten an die Ortsfeuerwehren) stellen. Diese haben in der Zwischenzeit mehrfach den Wunsch nach einer Übernahme solcher Geräte geäussert. Dieser wurde stets abgelehnt. Ist der zuständige Ablehnungsentscheid vorgängig mit dem Departementsvorsteher besprochen worden? Basierte der ablehnende Entscheid auf dem Wunsch der Regierung? Wurden die Ortsfeuerwehren beziehungsweise die für das Feuerwehrwesen zuständigen Gemeinden in diesen Entscheidungsprozess miteinbezogen?
2. Wie ist der Entscheid der Nicht-Übergabe von Polycom-Handfunkgeräten an die Ortsfeuerwehren inhaltlich begründet? Wem wurde diese inhaltliche Begründung jeweils in welcher Form übermittelt?
3. Wurden die anderen Partner im Verbundsystem «Bevölkerungsschutz» über diesen Entscheid informiert? Wurden sie zu einer Stellungnahme eingeladen? Wie sind diese ausgefallen?
4. Ist es zutreffend, dass eine gewisse Anzahl von Handfunkgeräten dennoch bereits angeschafft worden ist? Ist es zutreffend, dass diese seit längerer Zeit bei der Assekuranz eingelagert sind?
5. Gedenkt die Regierung beziehungsweise die zuständige Departementsleitung, die Ortsfeuerwehren möglichst bald mit besagten Geräten zu beliefern? Wenn nein, warum nicht?

Kantonsratspräsident Rohner-Grub: Gemäss Art. 73 der Geschäftsordnung des Kantonsrates (bGS 141.2) kann die Interpellation mündlich begründet werden. Nach der Antwort des Regierungsrates wird das Wort nur noch je einmal dem Interpellanten und dem Regierungsrat erteilt. Eine allgemeine Diskussion findet nur statt, wenn sie vom Rat beschlossen wird.

Gut-Walzenhausen: Passend zum Thema möchte ich ein Sprichwort zitieren: «Kein Rauch ohne Feuer». Nun frage ich mich, welches der Rauch und welches das Feuer ist. Wir haben Rauchzeichen erhalten, nämlich von den Kommandos der Feuerwehren – insbesondere aus dem Vorderland –, mit welchen sie sich an die Politik wenden, was wohl ein einmaliger Vorgang in der Geschichte der Appenzeller Feuerwehr ist. Sie haben den Hilfeschrei lanciert, dass ihre Bedürfnisse nicht berücksichtigt werden und sie schreiben – wie ich es in der Interpellation ausgeführt habe –, dass sie Unterstützung benötigen. Dieser Vorgang ist meiner Meinung nach selten und muss deshalb auch ernst genommen werden. Wie das Feuer lodert, werden wir sicher in der Antwort von Regierungsrat Signer hören. Ich bin gespannt auf die Antworten, obwohl in der Appenzeller Zeitung bereits ein Artikel erschienen ist, in welchem bereits angekündigt wurde, dass die Interpellation wahrscheinlich nicht ankommt.

Regierungsrat Signer, Direktor Departement Sicherheit und Justiz: Ich war auch erstaunt über den Artikel in der Zeitung, wir wurden nämlich nicht dazu befragt. Aus diesem Grund ist es nun sicher spannend zu erfahren, was wir wirklich zum Thema zu sagen haben.

Zu Frage 1: Die Unterlagen für die Kantonsratssitzungen beziehungsweise für die Volksabstimmung enthalten keine eindeutigen Aussagen über die mögliche Verteilung von Polycom-Handfunkgeräten an die Ortsfeuerwehren. Während der Behandlung des Geschäfts im Kantonsrat am 1. Dezember 2008 und am 16. Februar 2009 hat sich der zuständige Departementsvorsteher aber klar geäußert, ich zitiere: «Rein aus finanziellen Gründen ist es unsinnig, jede Feuerwehr im Kanton mit Polycom-Funkgeräten ausrüsten zu wollen, wenn bereits alle Feuerwehren über bestehende analoge Geräte verfügen und diese auch beibehalten.» Und: «Nur die Regionalstützpunkte der Feuerwehren werden mit Polycom ausgerüstet.» Bis zum heutigen Zeitpunkt musste man wirklich Rauchzeichen lesen können, denn bei der Assekuranz AR ist kein schriftliches Gesuch zur Abgabe von Polycom-Geräten an die Ortsfeuerwehren eingegangen. Einmal ist die Verteilung offenbar an einer Kommandantenbesprechung thematisiert worden. Damals wurde aber auch darüber informiert, dass eine Geräteabgabe an die Ortsfeuerwehren nicht geplant sei. Mit dieser Information wurden alle kommunalen und regionalen Feuerwehren über diesen Entscheid orientiert. Am Kommandanten-Arbeitstag am 1. Mai 2013 haben zwei Vorderländer Ortsfeuerwehr-Kommandanten die Verteilung von Polycom-Handfunkgeräten auch an die Ortsfeuerwehren verlangt und mit Schreiben vom 19. Juni 2013 hat sich der Verein «Appenzellerland über dem Bodensee» in dieser Sache an das Departement Sicherheit und Justiz gewandt.

Zu Frage 2: Die Nichtabgabe von Polycom-Handfunkgeräten an die Ortsfeuerwehren gründet auf einer Empfehlung der Schweizerischen Regierungskonferenz für die Koordination im Feuerwehrwesen. Diese hat den Kantonen empfohlen, lediglich die Stützpunktfeuerwehren mit Polycom-Handfunkgeräten für die übergeordnete Führung im Falle eines Grossereignisses auszurüsten. Die Konferenz hat diese Empfehlung unter anderem mit der offenbar nicht ganz problemlosen Miliztauglichkeit, der schlechten Gebäudedurchdringung, mit den Kommunikationsbedürfnissen im Feuerwehreinsatz in einem begrenzten Umkreis und mit der kaum möglichen Bedienung der Funkgeräte im Atemschutzeinsatz begründet. Diese Überlegungen sind den Kommandanten anlässlich der oben genannten Veranstaltung dargelegt worden.

Zu Frage 3: Im Vorfeld des Kreditantrags an den Kantonsrat beziehungsweise der Volksabstimmung ist die Beschaffung mit den Partnern im Verbundsystem «Bevölkerungsschutz» diskutiert worden. Diese haben die Haltung der Schweizerischen Regierungskonferenz für die Koordination im Feuerwehrwesen unterstützt. Für die Bevölkerungsschutzpartner war es wichtig, dass die Kommunikation über die einzelnen Bevölkerungsschutzorgane hinaus gewährleistet ist. Von der Kommunikation innerhalb der Feuerwehrorganisationen sind die Partner nicht betroffen.

Zu Frage 4: Es ist zutreffend, dass nach heutigem Stand sechs Polycom-Funkgeräte für die Stützpunktfeuerwehren bei der Assekuranz AR betriebsbereit für den Einsatz zur Verfügung stehen. Weitere sechs dieser Geräte wurden auf die drei Stützpunktfeuerwehren verteilt. Diese Situation ist wie folgt zustande gekommen: Am 9. November 2011 hat eine Besprechung der drei Stützpunktkommandanten mit Vertretern der Assekuranz AR stattgefunden. Die Kommandanten aus Herisau und Teufen wollten damals aber keine Polycom-Funkgeräte übernehmen. Im Frühjahr 2012 wurde dann beschlossen, zwölf Geräte für die Feuerwehrstützpunkte zu bestellen und diese bei der zuständigen Stelle für Zivilschutz einzulagern. Die Kommandanten hätten die Geräte bei Bedarf über die Kantonale Notrufzentrale – inklusive einer ausgebildeten Zivilschutzperson für die Bedienung – anfordern können. Anfangs November 2012 wollten die drei Stützpunkt-Kommandanten dann doch eines oder zwei Geräte pro Stützpunkt übernehmen. Am 12. November 2012 hat die Assekuranz AR die total 16 bestellten Polycom-Handfunkgeräte inklusive Zubehör bei der Kantonspolizei St.Gallen übernommen, nämlich zwölf für die Stützpunkte und vier für die Assekuranz AR. Am 16. Januar 2013 hat der Kommandant der Vorderländer Regiwehr bei der Assekuranz AR je zwei Polycom-Handfunkgeräte für die Stützpunkte abgeholt und diese verteilt. Damit verblieben die sechs weiteren Geräte bei der Assekuranz AR für einen allfälligen Einsatz bei einem Grossereignis.

Zu Frage 5: Der Regierungsrat sieht grundsätzlich immer noch keine Veranlassung, die Kommandos der Ortsfeuerwehren mit Polycom-Handfunkgeräten auszurüsten. Offensichtlich erachtet die Mehrheit der Ortsfeuerwehrkommandanten das bisher auch nicht als notwendig. Die überregionalen Funkverbindungen zu Nachbarfeuerwehren sowohl inner- wie auch ausserkantonale können nach wie vor über das bisherige Funksystem sichergestellt werden. Das Departement Sicherheit und Justiz wird aber in den nächsten Wochen eine Umfrage bei sämtlichen Gemeinden und Ortsfeuerwehren im Kanton durchführen. Sollte sich herausstellen, dass sich die Verhältnisse tatsächlich derart geändert haben, dass eine Ausrüstung der Ortsfeuerwehren mit Polycom-Funkgeräten Sinn macht und die finanziellen Mittel für die Anschaffung, die Ausbildung und den Betrieb von den Gemeinden bereitgestellt werden, verschliesst sich der Regierungsrat einer Ausrüstung der Ortsfeuerwehren mit Polycom-Handfunkgeräten sicher nicht.

Gut-Walzenhausen: Ich bedanke mich bei Regierungsrat Signer für die Antworten. Meiner Meinung nach haben Sie die Abgabe von Polycom-Geräten an die Feuerwehr und die Feuerwehrkommandos vermischt. Dass die Geräte nicht atemschutztauglich bedienbar sind, weiss jeder, aber der Feuerwehrkommandant ist auch selten im Atemschutz anzutreffen, wenn er einen Einsatz leitet. Hier werden Dinge vermischt, was ich für nicht ganz zulässig befinde. Eine Frage hätte ich noch: Weshalb wurde die angekündigte Umfrage nicht vor der Beantwortung der Interpellation gemacht?

Regierungsrat Signer: Die Umfrage wurde noch nicht gestartet, weil die Zeit bis heute nicht ausgereicht hätte. Eine solche Umfrage benötigt Zeit, zuerst muss ausgearbeitet werden, welche Fragen gestellt werden sollen und welches die Konsequenzen sind. Das Ganze muss nochmals durchdacht werden, denn wir wollen nicht einfach fragen: Wollen Sie ein Polycom-Handfunkgerät übernehmen, Ja oder Nein? Sondern die Umfrage soll noch mehr beinhalten, sie muss ausgewertet werden können und die Konsequenzen müssen ausgearbeitet werden. Deshalb wurde die Umfrage auf die Zeit nach der Behandlung der Interpellation im Kantonsrat verschoben.

Ramsauer-Waldstatt stellt den Antrag auf allgemeine Diskussion.

Der Kantonsrat stimmt dem Antrag auf allgemeine Diskussion mit 35:23 Stimmen bei 1 Enthaltung zu.

Ramsauer-Waldstatt: Ich möchte mich an dieser Stelle für die Ausführungen von Regierungsrat Signer bedanken. Allerdings sind sie aus meiner Sicht nicht ganz vollumfänglich und zufriedenstellend, insbesondere die Tatsache, dass es doch Kommandos im Kanton gibt – speziell im Vorderland –, welche anscheinend schlecht überregional kommunizieren können. Ein Grosseinsatz muss sich nicht über den gesamten Kanton erstrecken, sondern auch ein Gemeindeeinsatz kann zu einem Grosseinsatz werden. Appenzell Ausserrhoden muss im Kommando mit St.Gallen kommunizieren können und wie wir in den Informationen der Ortsfeuerwehren im Vorderland lesen konnten, ist dies nicht möglich. Ich habe mich in der Gruppierung der Parteiunabhängigen bereits abgesprochen und wir haben entschieden, dass wir im Kantonsrat gerne eine allgemeine Diskussion führen möchten. Wir sind der Meinung, dass die Schadenwehr bei einem Ereignis gut ausgerüstet sein muss. Deshalb soll im Kantonsrat eine Diskussion geführt werden, damit der Regierungsrat sich weiter ein Bild machen kann. Aus diesem Grund habe ich den Antrag auf allgemeine Diskussion gestellt.

Stricker-Herisau: Als ehemaliger Feuerwehrkommandant, Feuerschutzpräsident und weiterem kenne ich mich im Funksystem ein wenig aus und weiss, was diese Funkgeräte können und was nicht. Als Polycom

damals im Kantonsrat beraten wurde, war man in der Feuerwehr der Annahme, dass alle solche Geräte erhalten – wohlgemerkt durch Bezahlung. Ich habe selbst festgestellt, dass diese Geräte kompliziert und nicht unbedingt miliztauglich sind. Ein Polizist, der ein solches Gerät täglich bedient, hat sicherlich keine Probleme, er wurde auch dafür ausgebildet. Ein Feuerwehrmann kommt jedoch nur hie und da an ein solches Gerät heran, weil die Feuerwehren nur über eines oder zwei Geräte verfügen. Er kann es nach meiner Ansicht wahrscheinlich nicht bedienen, da die Geräte zu kompliziert sind. Ich finde es müssig, wenn wir im Kantonsrat als Politiker, die wahrscheinlich nur wenig Feuerwehr- oder Funkerfahrung haben, über ein solches Thema diskutieren. Das ist ein Problem der Assekuranz AR und der Feuerwehr und diese sollen sich einigen. Wenn die Kommandanten solche Geräte wünschen und die Gemeinden sie bezahlen, sollen sie diese doch bekommen.

Beeler-Wald: Als Präsidentin des Gemeindeführungstabs bin ich einige Male in solche Ereignisse involviert und habe dementsprechend Kenntnisse davon. Sie wissen, wie man kommuniziert, Regierungsrat Signer, und sie haben Kenntnis, was abhörbar ist und was nicht. Als Beispiel am Rande erwähnt sei der Vorfall bei Zweibrücken zwischen Speicherschwendi und Rehetobel. Tatsächlich ereignete es sich, dass die Feuerwehr zum gleichen Zeitpunkt wie die Medien am Schadenplatz war. Es darf nicht sein, dass die Kommunikation so vonstattengeht. Bitte berücksichtigen Sie das auch. Zu Kantonsrat Stricker–Herisau möchte ich sagen, dass unsere Feuerwehrleute sehr gut geschult sind und ein solches Gerät bedienen können.

Leuzinger-Bühler: Ich bin seit elf Jahren Präsident der Feuerwehrkommission der Stützpunktfeuerwehr Teufen–Bühler–Gais, der grössten Feuerwehr im Kanton. Wir haben zwei solcher Geräte – eines alleine nützt nichts –, welche sich seit eineinhalb Jahren in unserem Depot befinden. Der Aufwand für die Ausbildung an diesem Gerät ist sehr gross. Wir liessen alle Offiziere ausbilden und pro Mann ist ein halber Tag dafür aufzuwenden. Wird das Gerät danach nicht häufig angewandt, geht die Anwendung schnell wieder vergessen. Wir besitzen die zwei Geräte seit eineinhalb Jahren und die Stützpunktfeuerwehr Teufen–Bühler–Gais deckt das Mittelland, einen Teil von Appenzell Innerrhoden und St.Gallen ab. Wir haben also Einsätze von Altstätten bis in die Stadt St.Gallen und haben die Geräte noch gar nie benötigt. Es fallen hingegen Betriebskosten von etwa 500 Franken pro Gerät ohne Wartung und Akku-Unterhalt an. Wir verfügen über Personen, welche die Geräte bedienen können – wir haben Leute, welche bei der Berufsfeuerwehr St.Gallen arbeiten und tagtäglich mit dem Gerät zu tun haben – aber sie werden nicht benötigt. Weshalb kommen nun in der Feuerwehr solche Gedanken auf, wie wir sie heute lesen können? Ich muss Ihnen ehrlicherweise auch sagen, dass die Feuerwehr solche neuen Dinge gerne unbedingt haben möchte und die Miliztauglichkeit nicht immer vorgängig geprüft wird – die Erkenntnisse kommen dann später. Wir benötigen diese Geräte also nicht. Wenn eine Ortsfeuerwehr die Geräte der Stützpunktfeuerwehr Teufen–Bühler–Gais übernehmen will, kann sie diese gerne haben. Wir benötigen sie für unsere Einsätze nicht, obwohl wir im Jahr zu doch zwischen 80 und 100 Einsätzen – auch über die Kantonsgrenzen hinaus – gerufen werden. Sie konnten es letzte Woche in der Zeitung lesen, dass wir in Appenzell Innerrhoden einen Einsatz hatten.

Gut-Walzenhausen: Die abgegebenen Argumentationen sind aus meiner Optik schwierig. Ich war auch zwanzig Jahre in der Feuerwehr und zehn Jahre davon Vize-Kommandant. Ich bin jetzt Chef des Gemeindeführungstabs und der Feuerschutzkommission von Walzenhausen. Ich habe ein solches Gerät und es spricht wohl für mich, dass ich offensichtlich intelligenter bin als ein durchschnittlicher Feuerwehroffizier. Mir wird nämlich zugetraut, dass ich das Gerät auch bedienen kann. Ich möchte nicht allzu sarkastisch werden, einige Aussagen möchte ich aber sehr in Frage stellen. Die Mehrheit der Feuerwehren wollen die Geräte nicht, wurde argumentiert. Acht Gemeinden haben bereits solche Geräte und ein weiterer Teil hat diesen

Brief geschrieben – bei 20 Gemeinden im Kanton haben wir so die Mehrheit bereits. Was bis jetzt nicht erklärt wurde, sind die praktischen Gründe für eine Nicht-Verteilung. Das Argument der Ausbildung kann ich nicht gelten lassen, Regierungsrat Signer. Wer beispielsweise hinter einem modernen Tanklöschfahrzeug steht, ist mit der Bedienung auch ziemlich überfordert, wenn es nicht einmal gelernt wurde und auch nicht immer wieder einmal zu Übungszwecken benötigt wird. Ich sehe absolut keinen Unterschied zwischen einem Funkgerät und einem sonstigen Feuerwehrgerat. Es gilt für jedes technische Gerät, dass ohne Übung keine Beherrschung der Bedienung erfolgen kann. Die Idee der Feuerwehr ist ja auch, dass geübt wird. Auf das Argument, dass die Geräte noch nie gebraucht wurden, möchte ich entgegnen, dass wir das Tanklöschfahrzeug in Walzenhausen nach dieser Logik auch verkaufen müssten, wir haben es nämlich die letzten zwei Jahre nie benötigt.

Regierungsrat Signer: Besten Dank für die vielen Inputs. Sie spüren, dass es sich um eine hochemotionale Diskussion handelt, welche nicht überall auf einer sachlichen Ebene geführt wird. Genau diesem Punkt soll das Vorgehen, welches Ihnen der Regierungsrat vorhin angekündigt hat, entgegenkommen. Die Diskussion soll auf eine sachliche Basis gebracht, die Ausgangslage korrekt analysiert und dann ein Entscheid gefällt werden, der Akzeptanz geniesst, damit dieses Thema sicher nicht noch einmal im Kantonsrat behandelt werden muss.

Kantonsratspräsident Rohner-Grub stellt fest, dass die Interpellation mit Diskussion beantwortet wurde.

7. Gesetz über den Justizvollzug; 2. Lesung

Mit Bericht und Antrag vom 20. Mai 2014 beantragt der Regierungsrat:

1. auf die Vorlage einzutreten;
2. dem Entwurf des Gesetzes über den Justizvollzug in 2. Lesung zuzustimmen.

Mit Bericht und Antrag vom 11. August 2014 beantragt die parlamentarische Kommission (PK):

1. auf die Vorlage einzutreten;
2. dem Entwurf des Gesetzes über den Justizvollzug mit den vom Regierungsrat vorgeschlagenen Änderungen in 2. Lesung zuzustimmen.

Kantonsratspräsident Rohner-Grub: Ich möchte mich bei Kantonsrätin Egger-Speicher bedanken, denn sie hat nach dem Rücktritt des bisherigen PK-Präsidenten, Max Frischknecht, das Präsidentenamt übernommen.

Egger-Speicher, Präsidentin der PK: Am 24. Februar 2014 hat der Kantonsrat dem Gesetz über den Justizvollzug in 1. Lesung mit 60:0 Stimmen ohne Enthaltung zugestimmt. Das Gesetz über den Justizvollzug regelt zwei Bereiche:

- den Straf- und Massnahmenvollzug an Erwachsenen und Jugendlichen als Aufgabenbereich der Strafvollzugsbehörden;
- den Betrieb der Strafanstalt Gmünden sowie des Kantonalen Gefängnisses von Appenzell Ausserrhoden.

Das Gesetz über den Justizvollzug fasst eine Vielzahl kleiner Erlasse zusammen:

1. Hauptsächlich wird die bisherige kantonsrätliche Verordnung über die Strafanstalt Gmünden abgelöst. Da es sich um wichtige Normen handelt, werden die Bestimmungen neu auf Gesetzesebene festgelegt.
2. Aus demselben Grund werden einige Bestimmungen der heutigen regierungsrätlichen Verordnung über den Vollzug von Strafen und Massnahmen auf die gesetzliche Ebene gehoben.
3. Ebenfalls durch das Gesetz über den Justizvollzug und dessen neue Verordnungen abgelöst werden die regierungsrätlichen Verordnungen über den Vollzug der gemeinnützigen Arbeit, über den Vollzug der Halbgefangenschaft und über die Schutzaufsicht über entlassene Sträflinge und die Entlassenenfürsorge.
4. Schliesslich werden auch noch einige Bestimmungen zum Justizvollzug aus dem Justizgesetz in das neue Gesetz über den Justizvollzug übernommen.

Volksdiskussionsbeiträge gingen keine ein. Die PK hat sich am 28. Mai 2014, also noch unter der Leitung des inzwischen zurückgetretenen Kantonsrates und PK-Präsidenten Max Frischknecht aus Heiden zu einer Sitzung getroffen. Die PK ist der Meinung, dass die Anliegen aus der Kantonsratsdebatte anlässlich der 1. Lesung in geeigneter Form in den Entwurf zur 2. Lesung eingeflossen sind. Nochmals eingehend diskutiert wurde Art. 7 Abs. 2, worin es um die Anhörung der verurteilten Person zu einem Informationsgesuch geht. Die PK hat mit der Frage gerungen: Wie können wir die Rechtsstellung des Opfers stärken und

gleichzeitig die Rechte der verurteilten Person wahren? Ich melde mich dazu – und nach Bedarf zu weiteren Artikeln –, aber auch zu einem Antrag von Kantonsrat Rohner–Rehetobel in der Detailberatung zu Wort.

Den Änderungen, die der Regierungsrat zuhanden der 2. Lesung vorschlägt, stimmt die PK einstimmig zu. An dieser Stelle bedanke ich mich bei den Mitgliedern der PK für die sachliche Betrachtungsweise, aber auch für die sorgfältige Diskussion und Abwägung der Argumente. Vor dem Hintergrund der jedes Mal nach einem tragischen Zwischenfall im Strafvollzug emotional bis populistisch geführten öffentlichen Diskussion, ist das nicht selbstverständlich. Ein grosser Dank geht auch an den Aktuar der PK, Herrn Christian Pfenniger, für seine kompetente Begleitung in juristischen Fragen. Vor allem seine Art, Anliegen der Kommissionsmitglieder unvoreingenommen entgegenzunehmen und diese Anliegen juristisch zu analysieren und zu formen, wurde sehr geschätzt.

Regierungsrat Signer, Direktor Departement Sicherheit und Justiz: Sie haben es gehört: Es herrscht weitgehend Einigkeit. Ich beschränke mich deshalb darauf, Danke zu sagen. Der Regierungsrat bedankt sich bei der PK für den konstruktiven und nachvollziehbaren Bericht und nimmt erfreut zur Kenntnis, dass die Kommission beantragt, sämtlichen Änderungen, welche der Regierungsrat für diese 2. Lesung vorschlägt, zuzustimmen. Selbstverständlich werden wir die Überlegungen der PK zum Spannungsfeld zwischen Opfer- und Täterschutz, den wir als wesentlich beurteilen, im Rahmen der weiteren Umsetzungsarbeiten berücksichtigen. Mehr dazu wird sich ergeben, wenn der Antrag von Kantonsrat Rohner–Rehetobel tatsächlich gestellt und darüber diskutiert wird.

Lutz–Grub, im Namen der Fraktion der FDP.Die Liberalen: Der Neuformulierung der Art. 6 Abs. 3, Art. 8 Abs. 2 und Art. 9 Abs. 5 kann die Fraktion der FDP.Die Liberalen vorbehaltlos zustimmen. Grössere Diskussionen ausgelöst hat ebenfalls Art. 7 Abs. 2. Wir teilen die Bedenken der PK, können aber keine neue Formulierung einbringen. Der Begriff «überwiegend» ist zudem zu wenig fassbar. Vielleicht kann uns Regierungsrat Signer mit einem Beispiel etwas Licht ins Dunkle bringen. Sollte aus dem Plenum – was auch schon angekündigt wurde – ein adäquaterer Formulierungsvorschlag zu Art. 7 Abs. 2 folgen, wäre die Fraktion der FDP.Die Liberalen nicht abgeneigt, sich diesem anzuschliessen.

Die Fraktion der FDP.Die Liberalen stimmt der Vorlage zu.

Hunziker–Herisau, im Namen der SVP-Fraktion: Die SVP-Fraktion hat das Gesetz über den Justizvollzug anlässlich der Fraktionssitzung im Vorgang zur 2. Lesung beraten und diskutiert. Zu reden gegeben hat vor allem der aus unserer Sicht unnötige Art. 7 Abs. 2. Gerne werde ich in der Detailberatung mit einem Antrag darauf zurückkommen. Ansonsten sind wir für Eintreten und können dem Gesetz in 2. Lesung zustimmen.

Federer–Fabjan–Herisau, im Namen der SP-Fraktion: Die SP-Fraktion begrüsst die baldige Umsetzung des Gesetzes über den Justizvollzug. Abgesehen von den Abschnitten, die ebenfalls in Berichten und Anträgen von Regierungsrat und PK diskutiert wurden, strebt die SP-Fraktion keine weiteren Änderungen an. Zu den Abschnitten betreffend Art. 6 Abs. 3 (Informationsaustausch Behörden) sowie Art. 7 Abs. 2 und 3 (Informationsgesuch des Opfers und Anhörung der verurteilten Person) wird sich die SP-Fraktion in der Detailberatung zu Wort melden.

Eine allgemeine Frage zum Gesetz über den Justizvollzug an den Regierungsrat: Anlässlich der 1. Lesung vom 24. Februar 2014 hat die SP-Fraktion den Regierungsrat gebeten, sich in der Konferenz der kantonalen Justiz- und Polizeidirektionen für eine gesamtschweizerisch einheitliche Regelung des Justizvollzugs einzusetzen. Dies vor dem Hintergrund, dass die entsprechenden Gesetze selbst bei den umliegenden

Kantonen stark unterschiedlich ausgestaltet sind. Die SP-Fraktion bittet heute den Regierungsrat um Auskunft, welche Haltung er diesbezüglich vertritt und ob auch innerhalb der interkantonalen Konferenz ein Bestreben Richtung Annäherung erkennbar ist.

Die SP-Fraktion ist für Eintreten und wird dem vorliegenden Entwurf zustimmen.

Rohner–Rehetobel, im Namen der Gruppierung der Parteiunabhängigen: Nachdem aus der Volksdiskussion keine Eingaben hervorgegangen sind, hat sich die weitere Bearbeitung dieser weitgehend unbestrittenen Vorlage auf Anpassungen an die Beratung in 1. Lesung (Art. 6 Abs. 3 und Art. 8 Abs. 1) und an die Entwicklung in Rechtsprechung und Gesetzgebung (Art. 7 Abs. 2 und Art. 9 Abs. 5) beschränkt. Die begründeten Änderungsanträge des Regierungsrates, welche die PK in ihrem Bericht und Antrag vom 11. August 2014 übernommen hat, finden mit einer Ausnahme unsere ungeteilte Zustimmung. Bezüglich Art. 7 Abs. 2 besteht die einhellige Meinung, dass die Regelung des Anhörungsrechtes der verurteilten Person – was an sich eine Frage des rechtlichen Gehörs ist – über die Information betreffend Entlassung oder Beurlaubung eines Inhaftierten im Sinne eines bestmöglichen Opferschutzes so opferfreundlich wie möglich auszugestalten ist. In ihrem schriftlichen Antrag hat sich die PK mit der Hoffnung begnügt, dass die Auslegung möglichst opferfreundlich sein möge. Wir stellen dazu aber einen Antrag, der diese möglichst opferfreundliche Auslegung auch im Gesetzestext verankern würde. Dies wäre sicher besser, als nur einen Wunsch zu äussern. Der Antrag wurde eingereicht und ich komme in der Detailberatung darauf zu sprechen.

Die Gruppierung der Parteiunabhängigen bedankt sich bei Regierungsrat und PK für die grosse Arbeit und die sorgfältige Bearbeitung der Materie und wird in 2. Lesung auf die Vorlage eintreten und dem Gesetz über den Justizvollzug mit der erwähnten Änderung zustimmen.

Egger–Speicher: Ich danke für die breite Zustimmung, welche erwartungsgemäss ausgefallen ist. Auch erwartungsgemäss ist, dass in der Detailberatung Art. 7 Abs. 2 zu Diskussionen führen wird.

Eintreten ist unbestritten.

Detailberatung.

Art. 6 Datenaustausch unter Behörden und Vollzugseinrichtungen

³ Zur Erfüllung ihrer Aufgaben sind das zuständige Departement, die Vollzugseinrichtungen und weitere betroffene Behörden, insbesondere die Migrationsbehörden und die Kantonspolizei, berechtigt, einander Personendaten über verurteilte Personen bekanntzugeben.

Der Regierungsrat beantragt folgende Änderung von Art. 6 Abs. 3:

³ Das zuständige Departement, die Vollzugseinrichtungen und weitere betroffene Behörden, insbesondere die Migrationsbehörden und die Kantonspolizei, erteilen einander alle Auskünfte, die sie zur Erfüllung ihrer Aufgaben benötigen. Vorbehalten bleiben die Bestimmungen über den Schutz besonders schützenswerter Personendaten.

Federer-Fabjan–Herisau: Die SP-Fraktion begrüsst die Präzisierung dieses Artikels. Der Informationsaustausch soll nicht nur ein Recht, sondern auch eine Pflicht sein. Beim Versuch, sich den Ablauf in der Praxis vorzustellen, haben wir uns die Frage gestellt, ob die Weitergabe von Auskünften eine Hol- oder ein Bring-schuld ist und wie man sich den Informationsaustausch in der Praxis vorstellen muss?

Regierungsrat Signer: Ich möchte an einem oder zwei Beispielen aufzeigen, wie man sich den Informationsaustausch konkret vorstellen muss. Ein Beispiel betrifft die Laufakte des Verurteilten. Wir haben relativ oft Fälle, in denen ein Verurteilter von einer Anstalt in die nächste überwiesen wird. Das kann verschiedene Gründe haben, manchmal handelt es sich um schwierige Klienten, die in einer anderen Anstalt besser untergebracht werden können. In diesem Fall geht die Laufakte mit. Das heisst, die nächste Institution erhält diese Laufakte automatisch. In diesem Sinn handelt es sich um eine «Mitbring-Schuld». Weshalb wird das Migrationsamt aufgeführt? Wenn beispielsweise ein Ausländer oder eine Ausländerin im Anschluss an die Haft ausgeschafft werden muss, gilt für diese Person im Strafvollzug ein etwas anderes Regime. Der Fokus wird nicht mehr gleich auf die Integration nach dem Strafvollzug ausgerichtet, weil man weiss, dass diese Person ohnehin ausgeschafft wird. Die aufnehmende Strafanstalt kann sich bei der Einweisung beim Migrationsamt erkundigen, was mit diesem Mensch nach Verbüssung der Haftstrafe passiert, damit eine bessere Planung erfolgen kann. Andererseits muss die Vollzugsanstalt, wenn eine vorzeitige Entlassung ins Auge gefasst wird, das Migrationsamt wieder darüber informieren, wann die Person aus der Haft entlassen wird, damit im Falle einer Ausschaffung die entsprechenden Massnahmen auf diesen Zeitpunkt eingeleitet werden können. Die Zusammenarbeit zwischen den Strafvollzugsanstalten gestaltet sich in der Regel nach dem Bring-Prinzip – die Informationen werden also mitgegeben. Die Polizei oder das Migrationsamt sind aber explizit Ämter, welche eine Information manchmal auch holen müssen.

Nachdem der Antrag unbestritten bleibt, gilt er als stillschweigend angenommen.

Art. 7 Informationsrechte von Privaten

² Die verurteilte Person ist zum Gesuch anzuhören.

Der Regierungsrat beantragt folgende Änderung von Art. 7 Abs. 2:

² Das zuständige Departement hört die verurteilte Person zum Gesuch an, sofern die gesuchstellende Person keine überwiegenden Interessen gegen die Anhörung geltend macht.

Hunziker–Herisau stellt namens der SVP-Fraktion den Antrag auf Streichung von Art. 7 Abs. 2.

Alle Kantonsrätinnen und Kantonsräte, denen schlanke Gesetze ein Anliegen sind, dürften unser Vorhaben unterstützen. Wir sind der Überzeugung, dass der Opferschutz vor dem Täterschutz zu stehen hat. Das erreichen wir, indem wir den Vorschlag der PK entweder auf eine noch kompliziertere Art umwandeln oder aber – so wie die SVP-Fraktion es vorschlägt – gänzlich auf die Formulierung von Art. 7 Abs. 2 verzichten. Damit hätten wir eine analoge Regelung und somit Handhabe wie die Kantone Schaffhausen, Zürich oder St.Gallen. Die Streichung hätte zur Folge, dass Täter keine Informationen über diejenigen Personen erhalten, welche über den Strafvollzug informiert werden. Weshalb sollten sie auch? Es ist nachvollziehbar, dass es Opfer oder Zeugen gibt, die wissen wollen, wann der Täter Urlaub erhält oder aus der Haft entlassen wird. Jedoch muss der Täter aus unserer Sicht nicht wissen, wer das alles wissen will. Jetzt könnte man damit kommen, dass es Fälle geben könnte, in denen der Täter selbst zum Opfer würde. Wie oft ist das in

letzter Zeit in unserem Kanton vorgekommen? Ich kann mich an keinen Fall erinnern. Und auch wenn das der Fall wäre – daran ändern würde auch eine entsprechende Regelung analog Art. 7 Abs. 2 nichts. Allfälliger Hunger nach Vergeltung würde damit nicht gestillt. Ich fasse zusammen: Art. 7 Abs. 2 ist erstens unnötig, zweitens stellt er den Täterschutz über den Opferschutz, drittens dient diese Regelung keinem Opfer, sondern nur den Tätern und viertens kennt unser grosser Nachbarkanton St.Gallen analog den Kantonen Zürich und Schaffhausen zu Recht ebenfalls keine entsprechende Regelung. Besten Dank für Ihre Unterstützung.

Federer-Fabjan-Herisau: Die SP-Fraktion unterstützt die Überlegungen und Änderungsvorschläge des Regierungsrates. Es gibt wichtige Gründe, sowohl für die Anhörung der verurteilten Person als auch für ein Gesuch des Opfers auf Information. Ebenso kann es aber wichtige Gründe geben, auf die Anhörung der verurteilten Person oder auf die Information des Opfers zu verzichten. In der Diskussion innerhalb der SP-Fraktion haben sich der Zeitpunkt und die Unabhängigkeit der Anhörung von einem Informationsgesuch als entscheidende Kriterien herauskristallisiert. Findet eine Anhörung in jedem Fall und vor dem Eintreffen eines Gesuchs auf Information statt, muss sich das Opfer nicht mehr überlegen, ob es sich dadurch zusätzlich gefährdet sieht oder nicht. Es ist anzunehmen, dass wichtige Gründe für eine Verweigerung der Information unabhängig vom Eintreffen eines Gesuchs bestehen und in der Anhörung genannt werden – oder eben nicht. Ein Opfer kann sich ausserdem freier für oder gegen das Einreichen eines Gesuchs entscheiden, wenn die Anhörung der verurteilten Person auf jeden Fall stattfindet beziehungsweise vor dem Einreichen eines Gesuchs bereits stattgefunden hat. Im Versand zu dieser Kantonsratssitzung waren weder im Gesetz noch in den beiliegenden Verordnungen Angaben zu diesem Punkt enthalten. Die SP-Fraktion bittet den Regierungsrat um Auskunft, wo und wie die Vorgänge Anhörung und Gesuch um Information des Opfers geregelt werden und dankt im Voraus für diese Klärung.

Rohner-Rehetobel beantragt folgende Änderung von Art. 7 Abs. 2:

² Das zuständige Departement hört die verurteilte Person zum Gesuch an, sofern keine überwiegenden Interessen gegen die Anhörung bestehen.

Ob eine Anhörung der verurteilten Person über das Gesuch um Information zulässig, möglich und notwendig ist, dazu wird sich Regierungsrat Signer sicherlich noch äussern können – seine Leute haben das Problem gründlich studiert. Es gilt ein allgemeiner und verfassungsmässiger Grundsatz, wonach eine Person, welche durch eine Verfügung Nachteile zu erwarten hat, ein Anhörungsrecht hat. Mehr dazu werden wir sicher noch erfahren. Unser Antrag versucht etwas von der Opferfreundlichkeit, welche in der Anwendung gewünscht wird, auch in den Gesetzestext zu integrieren. So wie Art. 7 Abs. 2 jetzt formuliert ist, müsste die gesuchstellende Person die Gründe geltend machen. Das heisst, man zwingt sie in diesem Sinn in eine Behauptungs- und Beweisführungslast. Im Strafverfahren gilt aber allgemein der Grundsatz der Officialmaxime, das heisst, der massgebende Sachverhalt wird von Amtes wegen untersucht und abgeklärt. Hinzu kommt, dass die Gründe, welche das überwiegende Interesse allenfalls begründen, meistens aus dem Verhalten, das der Täter gezeigt und welches zur Verurteilung geführt hat, oder über sein Verhalten im Strafvollzug abzuleiten sind – sie sind aktenkundig. Diese Informationen sind also vorhanden und es kann durchaus darauf verzichtet werden, dass das Opfer nochmals eine Prozessstellung einnehmen muss.

Egger-Speicher: Zum Antrag der SVP-Fraktion möchte ich festhalten, dass es der PK ebenfalls ein grosses Anliegen ist, den Opferschutz vor dem Täterschutz zu sehen. Hier besteht ein allgemeiner Konsens – auch gesellschaftlich. Wir sind der Meinung, dass die durch den Regierungsrat vorgeschlagene Formulierung in diese Richtung geht. Wir hatten auch die Gelegenheit, den Antrag von Kantonsrat Rohner–

Rehetobel in der PK im Zirkularverfahren zu prüfen und waren der Ansicht, dass uns diese Variante noch besser gefallen würde. Wir werden diesem Antrag also zustimmen können, er geht noch mehr in die Richtung einer Stärkung der Rechtsstellung des Opfers. Die PK hat nie darüber diskutiert, Art. 7 Abs. 2 ganz zu streichen. Wir haben aber auch festgestellt, dass sich nicht alles lösen lässt. Wird eine Person zum Zeitpunkt des Gesuches angehört, würde damit wieder das Opfer gefährdet. Die Anhörung müsste also zu einem anderen Zeitpunkt stattfinden, was etwas unverdächtiger wäre. Dies hat mit viel Fingerspitzengefühl zu erfolgen. Abgesehen vom rechtlichen Gehör, wäre der PK eine Streichung trotz allem nicht in den Sinn gekommen. Meiner Ansicht nach ist es gefährlich, das Argument eines schlanken Gesetzes zu formulieren und damit so etwas Wichtiges wie das rechtliche Gehör aus dem Gesetz zu streichen. Es ist auch heikel damit zu argumentieren, wie oft eine verurteilte Person zum Opfer wird. Die Anzahl der möglichen Fälle darf in der Gesetzgebung keine Rolle spielen. Ich kann dazu ein Beispiel erläutern: Im Strafgesetzbuch gibt es einen ganzen Katalog über Delikte, bei welchen die Vollzugsanordnungen dem Staatsanwalt vorzulegen sind. Dabei handelt es sich um circa 60 Delikte unter anderem ist die Meuterei aufgeführt. Ich frage mich, wie oft Meuterei stattfindet. Die Anzahl der je vorkommenden Fälle darf jedoch kein Grund sein. Die PK unterstützt also den Antrag von Kantonsrat Rohner–Rehetobel, weil er differenzierter ist und die Rechtsstellung des Opfers noch besser stärkt.

Regierungsrat Signer: Es ist tatsächlich so, dass die verurteilte Person einen Rechtsanspruch auf Anhörung hat, wenn Informationen über sie weitergegeben werden sollen. Dabei handelt es sich um einen unverrückbaren Grundsatz, der aktuell auch im eidgenössischen Parlament diskutiert wird. Am 11. September 2014 hat der Ständerat im Rahmen eines Vorstosses von Nationalrätin Susanne Leutenegger Oberholzer genau solche Fragen diskutiert. Es ist absehbar, dass in nächster Zeit ein Bundesgesetz dazu folgen wird, sofern National- und Ständerat sich in der Differenzbereinigung einigen können. Auch dort wird postuliert sein, dass die betroffene Person im Grundsatz anzuhören ist. Dieser Grundsatz ist ein Axiom und wer eine Straftat begangen hat, ist mit Respekt und als mündige Person zu behandeln. Auch der Regierungsrat hat die Diskussionen der PK mitbekommen und mitverfolgt. Wir waren der Ansicht, schon über eine sehr gute Formulierung zu verfügen, sind aber zum Schluss gekommen, dass die Formulierung von Kantonsrat Rohner–Rehetobel sogar noch etwas besser ist. Dies weil sie nicht nur der verurteilten Person eine Beweislast auferlegt, sondern weil es noch etwas allgemeiner gehalten wird. Es könnten beispielsweise auch Personen aus dem Umfeld der verurteilten Person in die Überlegungen miteinbezogen werden. Dies ist mit Art. 7 Abs. 3 auch schon denkbar möglich gewesen. Dabei geht es beispielsweise um Zeuginnen und Zeugen oder neue Partnerinnen und Partner von Verurteilten. Das sind Möglichkeiten, welche wir sehen und die mit der jetzigen Fassung noch besser wären. Der Regierungsrat ist ebenfalls einverstanden mit der vorgeschlagenen Fassung gemäss Antrag von Kantonsrat Rohner–Rehetobel.

Kurz zu den überwiegenden Interessen: Dabei handelt es sich um einen relativ gebräuchlichen Begriff in der Gesetzgebung, primär in Informationsgesetzen und Datenschutzgesetzen. Es ist unbestritten, dass dieser Begriff ein relativ grosses Ermessen beinhaltet. Allerdings ist auch klar, dass jede Verfügung, welche durch eine Behörde ausgestellt wird, auch weitergezogen und in diesem Sinn im weiteren Verlauf der Behandlung präzisiert werden kann. Kantonsrätin Lutz–Grub hat sich erkundigt, was solche überwiegenden Interessen sein könnten. Die Befürchtung von Blutrache wurde bereits angesprochen – leider gibt es diese nun mal, aber zum Glück nicht häufig. Aber stellen Sie sich vor, wenn keine Anhörung stattgefunden hätte und daraufhin etwas passiert. Dann kann ich als zuständiger Direktor des Departements Sicherheit und Justiz nicht sagen, wir hätten einfach ein schlankes Gesetz. Dann stehe ich in der Verantwortung und deshalb bin ich der Meinung, dass eine Regelung erfolgen soll. Es kann aber auch sein, dass traumatisierte Opfer involviert sind, welche kaum im Stande sind, selbst zu entscheiden, ob sie Informationen erhalten wollen oder nicht und nicht klar sehen, welches die Konsequenzen sein könnten. Das Ganze muss differenziert betrachtet werden. Mögliche Informationen können die Entlassung des Täters und Vollzugslocke-

rungen – beispielsweise Angaben zum Zeitpunkt des Urlaubs und in welchem Rayon sich die Person bewegen darf – beinhalten. Je nachdem, welche Informationen abgegeben werden, müssen die überwiegenden Interessen abgewogen werden können.

Kantonsrätin Federer-Fabjan–Herisau hat die Angabe vermisst, wo geregelt wird, wie eine Anhörung stattzufinden hat. Im Entwurf zur Verordnung über den Straf- und Massnahmenvollzug und die Bewährungshilfe (Beilage 1.4) haben wir in Art. 9 darzulegen versucht, wie wir das vorsehen. In besagtem Art. 9 werden die Informationsrechte von Privaten angesprochen. Jenen Menschen, welche gemäss Art. 7 Abs. 1 des Gesetzes betroffen sind, würde mittels eines Fragebogens bei Strafantritt mitgeteilt, dass sich die verurteilte Person nun im Strafvollzug befindet. Gleichzeitig wird danach gefragt, ob informiert werden soll. Wenn ja, gibt es verschiedene Möglichkeiten. Wir haben einen Fragebogen entworfen, welchen wir den betroffenen Personen zustellen möchten. So ist das in Art. 9 angedacht, der Regierungsrat wird diesen aber erst auf den 1. Januar 2015 nochmals überarbeiten und in Kraft setzen können.

Hunziker–Herisau: Ich möchte den Antworten von Regierungsrat Signer und Kantonsrätin Egger–Speicher noch etwas entgegnen. Ich habe nicht nur geäussert, es ginge um ein schlankes Gesetz, sondern habe verschiedenste Punkte aufgeführt, weshalb aus der Sicht der SVP-Fraktion der Passus in Art. 7 Abs. 2 unnötig ist. Kantonsrätin Egger–Speicher hat selbst erwähnt, dass es kompliziert sei und Sie haben die verschiedensten Ideen gehört. Erst einmal kennen wir die Fassung gemäss 1. Lesung, dann den PK-Antrag und nun hat Kantonsrat Rohner–Rehetobel auch noch einen Antrag eingereicht. Ich habe bereits ausgeführt, dass der Kanton Zürich oder die Kantone St.Gallen und Schaffhausen, welche eine viel grössere Erfahrung als unser Kanton haben, kein entsprechendes rechtliches Gehör des Täters in einem solchen Fall kennen. Das dürfen wir nicht vergessen. Es ist ja nicht so, dass wir Neuland beschreiten würden, wenn wir Art. 7 Abs. 2 streichen. Die grossen Kantone wie Zürich, St.Gallen und Schaffhausen kennen keine Bestimmung, in welcher der Täter informiert wird.

Meng–Teufen: Zu den überwiegenden Interessen hätte ich gerne Folgendes gewusst: Genügt es, wenn jemand Angst hat?

Egger–Speicher: Das ist eine Fangfrage. Im sensiblen Bereich einer Opfer-/Täterbeziehung ist es schwierig, konkrete Beispiele anzuführen, wann die Interessen überwiegen. Hier kann nur die Erfahrung weiterhelfen und das genaue Analysieren und Hinhören. Ich lasse mich nicht zu einem Beispiel verleiten, wann die Bedenken ausreichen. Angst ist natürlich sehr subjektiv. Ich denke, es wird eruiert werden müssen, wie sich die Gesamtsituation präsentiert und wie die gesamten Interessen verteilt sind. Dann gilt es abzuwägen und etwas wird überwiegen. Irgendwann wird man nicht um einen Entscheid herumkommen, in dieser Interessenabwägung Ja oder Nein zu sagen.

Regierungsrat Signer: Ich möchte die Antwort von Kantonsrätin Egger–Speicher ergänzen. Es ist tatsächlich so, dass genauer hingesehen werden muss, wenn jemand Angst hat. Deshalb ist im Gesetz eine Formulierung notwendig, die ziemlich offen ist, damit die über das Gesuch entscheidende Behörde auch wirklich das Gespräch mit dieser Person suchen und ergründen kann, worauf sich diese Angst stützt und ob sie begründet ist. Es ist abzuschätzen, welche Gründe dafür und welche dagegen sprechen. Einfach nur Angst zu haben – das muss genauer geprüft werden und deshalb ist im Einzelfall eine sorgfältige Abwägung der Interessen notwendig.

Meng–Teufen: Das ist doch genau der springende Punkt. Es ist praktisch eine psychologische oder psychiatrische Beurteilung notwendig und dabei wird das Opfer nochmals zum Opfer. Das ist genau der Grund, weshalb Art. 7 Abs. 2 zu streichen ist.

Signer–Heiden: Ich bin nun etwas verunsichert. Kantonsrat Hunziker–Herisau hat ausgeführt, dass die Kantone Zürich und St.Gallen keine solche Regelung kennen. Regierungsrat Signer argumentiert hingegen, dass es sich im Prinzip um ein Grundrecht handelt und auch Kantonsrätin Egger–Speicher erklärte, dass das Anhörungsrecht ein Grundrecht sei. Das hat mir eingeleuchtet und in diesem Fall muss dieses Grundrecht möglichst im Sinne des Opferschutzes in das Gesetz integriert werden. Wenn es sich wirklich um ein Grundrecht handelt, gehört eine Formulierung ins Gesetz. Ist es jedoch keines, können wir wirklich über eine Streichung diskutieren. Wurde dies nicht überprüft? Die Kantone Zürich und St.Gallen sind nicht unsere kleinsten Nachbarkantone. Können Sie nochmals die Gründe nennen, weshalb dieser Absatz unbedingt im Gesetz stehen muss? Weshalb kann Art. 7 Abs. 2 nicht gestrichen werden? Ich bin der Meinung, dass die Anregung von Kantonsrat Hunziker–Herisau diskussionswürdig ist.

Zuberbühler–Herisau: Der Grundsatz – wie er von Regierungsrat Signer angesprochen wurde –, dass die verurteilte Person zu einem Gesuch angehört werden soll, widerspricht doch einfach dem gesunden Menschenverstand. Es darf doch nicht sein, dass der Täterschutz vor den Opferschutz gestellt wird. Es wurde bereits mehrmals erwähnt, dass die Kantone Zürich, St.Gallen und Schaffhausen kein solches Anhörungsrecht kennen. Weshalb soll der kleine Kanton Appenzell Ausserrhoden etwas anderes haben als der grosse Kanton Zürich? Ich bitte Sie, Art. 7 Abs. 2 aus dem Gesetz zu streichen. Dann stellen wir effektiv den Schutz des Opfers in den Vordergrund und bevorzugen nicht einmal mehr den Täter.

Ganz–Lutzenberg: Ich betrachte die Sache noch ein wenig anders und unterstütze den Antrag von Kantonsrat Rohner–Rehetobel. Im Rahmen einer Anhörung kann sich ein Täter auch gleich wieder entlarven. Es geht nicht nur darum, jemandem ein Recht zuzugestehen. Eine Anhörung ist ein Verwaltungsakt, in welchem auch etwas erfahren werden kann, womit das Opfer geschützt werden kann. Ich nehme diese Optik ein. Oder ist diese verkehrt?

Bischof–Teufen: Ob der Opferschutz oder das Täterrecht höher gewichtet werden soll, wurde bereits mehrfach angesprochen. Betrachten wir das Ganze doch anhand eines Beispiels: Eine Frau, die vergewaltigt wurde oder jemand, der starke Körperverletzung erlitten hat, muss mit einem Trauma von mehreren Monaten wenn nicht mehreren Jahren leben. Diese Personen werden nicht automatisch darüber informiert, was mit dem Täter passiert. Sie müssen selbst entscheiden, ob sie es erfahren wollen oder nicht. Wenn jemand Ängste hat, dürfen diese nicht unbegründet gelassen werden. Stellt das Opfer ein Gesuch um Information, will es folgende Informationen erhalten: Wann der Täter beurlaubt wird, ob er ausbricht oder ob er entlassen wird. Diese Ereignisse wecken Ängste bei den Opfern. Es gibt Opfer, die darüber informiert werden wollen, weil sie an einem Abend vielleicht plötzlich wieder vor dem Täter stehen. Wenn das Opfer informiert werden will, soll es dieses Recht doch erhalten. Ich frage mich ernsthaft, welche Interessen ein Täter haben soll, dass ein Opfer diese Informationen nicht erhält. Die verurteilte Person weiss ja selbst, wann sie beurlaubt und entlassen wird. Die Informationen dienen dem Schutz des Opfers. Wir Politiker müssen auch einmal den Mut haben, klare Tatsachen zu schaffen, wie es die drei angesprochenen Kantone getan haben. Das ist unsere Aufgabe und die Bevölkerung möchte auch, dass die Interessen der Opfer im gesamten Justizbereich stärker gewichtet werden als jene der Täter. Die Täter sind die Schuldigen und nicht die Opfer. Wir müssen den Mut haben, ein wenig gegen ein Grundrecht zu verstossen. Dann kann jemand klagen, aber ich sage es Ihnen offen: Wir sind Volksvertreter und wenn die Bevölkerung der Meinung ist, dies sei wichtig, so haben wir uns dafür einzusetzen. Es gibt drei Kantone, in deren Gesetzen es

immer noch so vorgesehen ist. Wir dürfen auch einmal den Mut haben, den politischen Spielraum so auszuliegen und den entsprechenden Absatz zu streichen. Die Formulierung von Art. 7 Abs. 2 hört sich im ersten Moment gut an, aber Kantonsrätin Egger–Speicher und Regierungsrat Signer haben die Frage beantwortet: Angst allein ist schlussendlich nicht ausreichend. Wenn Sie jemanden erlebt haben, der wirklich Angst hat und traumatisiert ist, so ist Ihnen die Verpflichtung als Volksvertreter sicher bewusst. In vielen Fällen, in denen Täter aufgrund von Gutachten entlassen wurden, zeigte sich dann niemand verantwortlich. Wird eine verurteilte Person entlassen und es passiert etwas, müssten zumindest jene, die das entschieden haben, haftbar gemacht werden, so wie jeder Handwerker für seine Arbeit auch haftbar gemacht werden kann. Jene, die über solche Fälle entscheiden, sind nicht haftbar, es handelt sich dann halt um einen Irrtum der Justiz oder des Departements. Wenn wir das umgehen wollen, müssen wir klare Tatsachen schaffen. Drei Kantone leben das vor und ich bin der Meinung, dass wir auch etwas Mut zeigen dürfen.

Egger–Speicher: Abgesehen vom Votum von Kantonsrat Ganz–Lutzenberg geht alles in etwa in dieselbe Richtung. Zum Votum von Kantonsrat Zuberbühler–Herisau möchte ich festhalten, dass es aus meiner Sicht problematisch ist, aus einer Anhörung einen Täterschutz zu machen. Es handelt sich um ein viel differenzierteres Gesetz, das Mechanismen enthält, die der verurteilten Person zu Rechten verhelfen – auch eine verurteilte Person hat Rechte. Es gibt Mechanismen zur Stärkung der Rechtsstellung des Opfers und der PK war es ein Anliegen, dass dies zu Gunsten des Opfers noch verstärkt wird. Der Antrag des Regierungsrates – aber auch jener von Kantonsrat Rohner–Rehetobel – geht in diese Richtung.

Kantonsrat Bischof–Teufen hat gesagt, wie es einfach ist. Jetzt haben wir im Saal diese populistische Diskussion: Den Mut haben, gegen ein Grundrecht zu verstossen. Diesen Mut wünsche ich mir nicht, ich möchte den Mut haben, Grundrechte zu verteidigen. Es wurden drei Kantone genannt, die übrigen Kantone haben aber andere Regelungen. Ich möchte empfehlen, dass Appenzell Ausserrhoden nicht zu den Kantonen gehört, welche die Grundrechte ritzen. Wenn wir damit beginnen, können wir auch ein nächstes Mal damit fortfahren. Dafür habe ich kein Gehör.

Tobler–Walzenhausen: Eine Frage zu den drei erwähnten Kantonen wäre, wann diese Gesetze erlassen wurden. Vielleicht würde die Antwort den Blick darauf etwas verändern. Das ist aber ein Detail. Zentral ist, jetzt nicht auf Reduktionismus zu setzen und auf die Dualität Opfer/Täter zu reduzieren. Es gibt ein Umfeld zu diesen Personen und dieses ist ebenfalls stark betroffen. Es ist ebenfalls zu berücksichtigen und deshalb ist Art. 7 Abs. 2 angemessen.

Federer–Fabjan–Herisau: Ich möchte einen Gedanken zur Notwendigkeit eines Gesuches um Information des Opfers äussern. Ich habe kürzlich eine sehr interessante Führung in der Strafanstalt Gmünden erleben dürfen und dabei hat der Anstaltsleiter unter anderem auch informiert, dass ein Gesuch stellen zu müssen, durchaus sinnvoll und notwendig sei. Es gibt nämlich auch Opfer, die auf keinen Fall etwas wissen und keine Informationen erhalten wollen. Der jetzt vorhandene und noch nicht geklärte Widerspruch zum Anhörungsrecht in den erwähnten drei Kantonen – besteht dieses dort nicht oder doch und wo wird es geregelt – führt mich zurück zu meiner Bitte um Auskunft in meinem Eintretensvotum. Anlässlich der 1. Lesung haben wir bereits erkannt, dass in den Kantonen die geregelten Punkte im Gesetz über den Justizvollzug an sehr unterschiedlichen Orten und in sehr unterschiedlicher Ausführung geregelt sind. Mich würde es nicht wundern, wenn das Anhörungsrecht in den zitierten Kantonen einfach an einem anderen Ort geregelt wäre. Ich möchte meine Frage deshalb nochmals wiederholen und bitte um Auskunft, wie sich der Regierungsrat zu einer zukünftigen einheitlichen Regelung stellt?

Balmer–Herisau: Es ist schwierig, wenn ein Abwägen zwischen Opfer- und Täterschutz stattfindet. Selbstverständlich besteht in der Beziehung zwischen Opfer und Täter – in diesem Fall im Gesetz über den Justizvollzug – ein Tatbestand. Das Opfer hat das Recht und die Möglichkeit, ein Gesuch um Information zu stellen. Das ist eine Sache. Ein anderes, davon unabhängiges Element ist das Recht des Täters. Regierungsrat Signer hat es anschaulich ausgeführt: Der Täter ist auch nach seiner Verurteilung noch ein mündiger Bürger, indem er das Recht hat zu wissen, was mit Informationen über ihn passiert. Es kann ja auch so sein, dass der verurteilten Person mitgeteilt wird, dass darüber Auskunft gegeben wurde, wann sie Hafturlaub antreten kann – und fertig. Die Aussage von Kantonsrat Bischof–Teufen betreffend Haftbarkeit der Justiz beziehungsweise von Richterinnen und Richtern enttäuscht mich. Wenn wir auf dem Niveau angelangt sind, dass wir Schadenersatzklagen gegen Richterinnen und Richter einreichen, müssen wir Eltern lebenslang dafür haftbar machen, wenn sie kriminelle Kinder in die Welt setzen. Auf diese Ebene wollen wir uns wirklich nicht begeben.

Brönnimann–Herisau: Ich möchte ebenfalls auf das Votum von Kantonsrat Bischof–Teufen zurückkommen. Mich hat erstaunt, dass ausgerechnet er bei der Beratung von Traktandum 4 darauf bestanden hat, dass die Geschäftsordnung des Kantonsrates genau eingehalten wird, nun die Grundrechte aber gerne etwas ritzen würde. Hier sind doch ein paar Dinge etwas verschoben. Das rechtliche Gehör hat mit Tätern und Opfern nichts zu tun, jeder, der einer Verordnung oder einem rechtlichen Akt unterliegt, hat das Recht, gehört zu werden. Diesen Grundsatz können auch die Kantone Zürich und St.Gallen nicht aushebeln. Ich bin der Überzeugung, dass es in diesen Kantonen sicher anderswo eine Regelung gibt. Beim Antrag von Kantonsrat Rohner–Rehetobel handelt es sich um eine ausgewogene und bedachte Formulierung und ich bin der Meinung, dass diesem Antrag zugestimmt werden soll. Würden wir Art. 7 Abs. 2 streichen, wären wir wie kleine Kinder, die ihre Augen verschliessen, damit das Problem nicht mehr da ist.

Pletscher–Reute: Das Verhältnis zwischen Opfer und Täter ist sehr kompliziert. Vor einigen Minuten haben wir darüber gesprochen, dass der Zeitpunkt, wann eine verurteilte Person angehört wird, ein wesentlicher Faktor ist. Wird eine verurteilte Person in jedem Fall zu einer möglichen Gesuchstellung angehört – ob nun ein Gesuch gestellt wurde oder nicht –, weiss man im vornhinein, ob überwiegende Interessen gegen eine Information bestehen. Der Täter weiss dann aber gar nie, ob das Opfer ein Gesuch gestellt hat oder nicht. So kommt man den Rechten der verurteilten Person entgegen, indem sie sich dazu äussern kann, welches ihre schützenswerten Interessen sind. Man kennt diese auch, wenn gar kein Gesuch um Information gestellt wurde. Abs. 2 könnte vielleicht auch «...hört die verurteilte Person zur Möglichkeit des Gesuchs...» oder ähnlich lauten. Mit der aktuellen Formulierung wird die verurteilte Person nur angehört, wenn tatsächlich ein Gesuch gestellt wurde. Es müsste eine Formulierung gefunden werden, welche auf die Anhörung betreffend der Gesuchstellungsmöglichkeit lautet. Natürlich löst das einen Mehraufwand aus, denn jede verurteilte Person muss in jedem Fall angehört werden – ob ein Gesuch um Information gestellt wurde oder nicht. Die verurteilte Person wird aber auch in Ungewissheit gelassen, ob ein Gesuch gestellt wurde, was das Opfer schützt.

Fuhrer–Herisau: Wir haben darüber diskutiert, was in anderen Kantonen in den Gesetzen geschrieben steht. Ich habe kurz recherchiert: Im Straf- und Justizvollzugsgesetz (LS 331) des Kantons Zürich, welches im Juni 2006 erlassen wurde, ist in Art. 27 Abs. 1 derselbe Wortlaut zu finden, wie ihn auch unser Gesetzesentwurf vorsieht. In Abs. 2 wird jedoch explizit erwähnt: «Die Verurteilten werden über die Mitteilung nicht informiert.» Es wird also nicht einmal nichts erwähnt, sondern die Nichtinformation wird in Abs. 2 explizit festgehalten. Dies damit Sie Klarheit haben, was in diesem grossen Kanton gilt.

Wiesli–Teufen: Ich glaube, wir haben uns in der Diskussion etwas verrannt. Es geht hier nicht um Grundrechte eines Verurteilten oder eines Opfers und auch nicht darum, ob ein Gesuch gestellt wird oder nicht. In Abs. 1 werden vier Punkte genannt, über welche terminlich informiert wird, nämlich über die Beurlaubung, die Versetzung, die Entweichung und die Entlassung. Mit Ausnahme der Versetzung, zu welcher vielleicht noch eine Adresse des neuen Aufenthaltsorts hinzukommt, handelt es sich um eine reine Datumsangabe. Ich kann nicht nachvollziehen, wie damit ein Grundrecht von irgendjemandem verletzt werden soll. Es wird nicht von einem Führungsbericht und nicht vom Verhalten gesprochen, es geht rein um die Information an betroffene Personen. Ich bin der Meinung, dass wir die Diskussion jetzt beenden und abstimmen sollen.

Langenegger–Trogen: Ich bin auch dafür, dass die Mitglieder des Kantonsrates gelegentlich abstimmen können. Beim Antrag von Kantonsrat Hunziker–Herisau geht es primär um die Frage, wie weit in der Frage des Opfer- und Täterschutzes gegangen werden soll. Es geht nicht darum, dass ein Grundrecht geritzt werden kann, wie es Kantonsrat Bischof–Teufen sagt. Grundrechte können nicht geritzt werden, diese gelten einfach, sie sind verfassungsmässige, eidgenössische Rechte. Diesbezüglich kann ein Kantonsparlament legislieren was es will, die Grundrechte gelten. Dasselbe gilt für eidgenössische Gesetze. Beim Antrag von Kantonsrat Hunziker–Herisau geht es primär um die Frage, was im Zweifelsfall in den Vordergrund gestellt werden soll – Opfer- oder Täterschutz? Ein Entscheid, Art. 7 Abs. 2 einfach wegzulassen würde bedeuten, dass wir uns für einen maximalen Opferschutz entscheiden und nur so viel Täterschutz zulassen, wie es das übergeordnete Gesetz vorschreibt. Insofern ist der Antrag von Kantonsrat Hunziker–Herisau sehr bedenkenswert.

Regierungsrat Signer: Ein aus dem Jahre 2006 stammendes Straf- und Justizvollzugsgesetz des Kantons Zürich ist uralt, denn die Diskussionen über Täter- und Opferschutz laufen seit ungefähr anfangs der 2000er Jahre. Die Interpellation Leutenegger Oberholzer datiert von 2009 und wird jetzt im Bundesparlament diskutiert. Ein achtjähriges Straf- und Justizvollzugsgesetz ist einfach relativ alt.

Kurz noch zum Anliegen von Kantonsrätin Federer–Fabjan–Herisau: Selbstverständlich gibt es einheitliche Regelungen im Strafvollzug – und zwar in den Konkordaten. Es gibt drei Konkordate in der Schweiz, in welchen der Straf- und Massnahmenvollzug in detail geregelt wird. In diesem Bereich ist eine Einheitlichkeit mindestens in der Ost-, Nordwest- und Zentralschweiz, der Romandie und dem Tessin gegeben. In den gesetzlichen Grundlagen ist jeder Kanton autonom und unabhängig und es wäre vermessen, wenn der Vertreter des Kantons Appenzell Ausserrhoden in der Konferenz der kantonalen Justiz- und Polizeidirektoren und -direktoren (KKJPD) darauf hinwirken würde, dass die Kantone ihre Gesetzgebung harmonisieren. Wenn das angestrebt wird, müssten auf Bundesebene Vorstösse deponiert werden und es müsste beispielsweise ein eidgenössisches Justizvollzugsgesetz angeregt werden. Dann können Sie aber sicher sein, dass dieses um einiges mehr Artikel hätte als unseres.

Gut–Walzenhausen: Ich möchte darauf hinweisen, dass bei einer Annahme des Antrags von Kantonsrat Hunziker–Herisau Abs. 3 sehr wahrscheinlich auch gleich gestrichen werden müsste. Für das zuständige Departement wäre es schwierig zu entscheiden, wenn es mit dem Betroffenen nicht gesprochen hat. Dies wäre eine relativ heikle Geschichte.

Der Antrag des Regierungsrates und der Antrag Rohner–Rehetobel werden einander gegenübergestellt.

Der Antrag Rohner–Rehetobel obsiegt mit 55:3 Stimmen bei 1 Enthaltung.

Der Rat lehnt den Streichungsantrag der SVP-Fraktion mit 42:16 Stimmen bei 1 Enthaltung ab.

Mittagspause: 12.00 bis 13.45 Uhr

Kantonsratspräsident Rohner–Grub: Wir fahren in der Behandlung fort. Speziell begrüßen möchte ich Thomas Mainberger, Grossratspräsident von Appenzell Innerrhoden, und Paul Schlegel, Kantonsratspräsident des Kantons St.Gallen, welche unsere Sitzung mitverfolgen werden. Zwischen den Präsidien und Büros der drei Kantone Appenzell Innerrhoden, St.Gallen und Appenzell Ausserrhoden findet ein intensiver Austausch statt, den ich ausserordentlich schätze. Ich freue mich, dass Sie heute da sind. Im November besuchen wir eine Sitzung in St.Gallen und im Februar sind wir zu Gast in Appenzell Innerrhoden.

Weiter möchte ich mitteilen, dass heute auch Kantonsrat Näf–Heiden Geburtstag hat. Herzliche Gratulation.

Art. 8 Einweisung und Hafterstehungsfähigkeit

¹ Das zuständige Departement bestimmt im Einzelfall die geeignete Vollzugseinrichtung. Es kann die Kompetenz für die Bewilligung von Ausgang und Urlaub sowie des Wohn- und Arbeitsexternats an die Leitung der Vollzugseinrichtung delegieren.

² Bei fehlender Hafterstehungsfähigkeit wird der Vollzug aufgeschoben. Über den Strafaufschub entscheidet das zuständige Departement.

³ Das Fehlen der Hafterstehungsfähigkeit kann nur durch ein Arztzeugnis attestiert werden. Liegt ein solches nicht vor oder bestehen trotzdem Zweifel über die Hafterstehungsfähigkeit, ordnet das zuständige Departement eine vertrauensärztliche Untersuchung an.

⁴ Die vertrauensärztliche Untersuchung im Rahmen der Überprüfung der Hafterstehungsfähigkeit kann ohne Einwilligung der betroffenen Person durchgeführt werden.

Der Regierungsrat beantragt die Aufteilung von Art. 8 Abs. 1 in einen Abs. 1 und Abs. 2:

¹ Das zuständige Departement bestimmt im Einzelfall die geeignete Vollzugseinrichtung.

² Das zuständige Departement kann die Kompetenz für die Bewilligung von Ausgang und Urlaub sowie des Wohn- und Arbeitsexternats an die Leitung der Vollzugseinrichtung delegieren.

Näf–Heiden: Ich habe eine Verständnisfrage. Es wird die Separierung des zweiten Satzes von Abs. 1 in einen Abs. 2 beantragt. In diesem Zusammenhang stellt sich die Frage, an wen sich dieses Gesetz richtet. Gehe ich richtig in der Annahme, dass die Rechte und Pflichten in diesem Gesetz für all diejenigen gelten, die in unserem Kanton durch unsere richterlichen Instanzen verurteilt wurden? Vorhin haben wir über Art. 7 und die Information diskutiert. Wenn eine Person aus unserem Kanton gemeingefährlich ist und nicht in der Strafanstalt Gmünden untergebracht werden kann, sitzt sie beispielsweise in der Strafanstalt Pöschwies. Dann entscheidet diese Vollzugseinrichtung unter Umständen über Urlaubsgesuche. Muss diese Vollzugseinrichtung dann die Gesetzgebung aller Kantone anwenden, aus welchen sie Insassen betreut? Eine Anhörung findet in unserem Kanton unter Umständen statt, aber in anderen Kantonen eventuell nicht. Wird diese an eine solche Vollzugsanstalt delegiert, hat sie dann alle Gesetze der entsprechenden Kantone anzuwenden oder kann sie das Gesetz ihres Standortkantons anwenden?

Regierungsrat Signer: Dieser Bereich ist klar geregelt. Der Kanton, welcher beispielsweise Kantonsrat Näf–Heiden verurteilen würde, ist Einweiser. Dieser ist zuständig, um Hafterleichterungen und solche Dinge abzusegnen. Die Vollzugsanstalt kann zwar Hafturlaub beantragen, aber entschieden wird durch den Einweiser nach dessen Gesetzgebung. Alle anderen Fragen, die sich auf den Vollzug beziehen, werden im betreffenden Konkordat en detail geregelt. Diesbezüglich halten sich sämtliche Strafanstalten der gesamten Ostschweiz an die Richtlinien des Konkordats. Diese werden auch im Gesetz explizit als jene Vorschriften erwähnt, die befolgt werden müssen. In diesem konkreten Fall ist es also die Vertretung jenes Kantons, die den Gefangen in die Pöschwies einweist.

Nachdem der Antrag unbestritten bleibt, gilt er als stillschweigend angenommen. Die bisherigen Abs. 2 bis Abs. 4 werden somit zu Abs. 3 bis Abs. 5.

Art. 9 Gemeingefährliche Straftäterinnen und Straftäter

Der Regierungsrat beantragt die Ergänzung von Art. 9 mit einem Abs. 5:

⁵ Betrifft eine Verfügung oder ein Entscheid des Departements die Vollzugsöffnung für eine verurteilte Person, die ein Verbrechen nach Artikel 64 Absatz 1 StGB begangen hat, ist die Staatsanwaltschaft legitimiert, Rechtsmittel zu ergreifen.

Nachdem der Antrag unbestritten bleibt, gilt er als stillschweigend angenommen.

In der *Schlussabstimmung* stimmt der Rat dem Gesetz über den Justizvollzug in 2. Lesung mit 57:2 Stimmen ohne Enthaltung zu.

Die Vorlage untersteht bis Dienstag, 25. November 2014, dem fakultativen Referendum.

8. Gesetz über die politischen Rechte, Teilrevision (Art. 42^{bis} Abs. 2 und Art. 46); 2. Lesung

Mit Bericht und Antrag vom 1. Juli 2014 beantragt der Regierungsrat:

1. auf die Vorlage einzutreten;
2. dem Entwurf einer Teilrevision des Gesetzes über die politischen Rechte in 2. Lesung zuzustimmen;
3. die Motion «Vorverlegung Rücktrittsfristen aus kantonalen und kommunalen Behörden» von Kantonsrat Edgar Bischof, Teufen, vom 17. März 2010 abzuschreiben;
4. die Motion «Stimmkraftgleichheit – Gerechtere Verteilung der Kantonsratssitze» der Kantonsräte Florian Hunziker, Herisau, und Willi Rohner, Rehetobel, vom 15. April 2013 abzuschreiben.

Mit Bericht und Antrag vom 18. August 2014 beantragt die parlamentarische Kommission (PK):

1. auf die Vorlage einzutreten;
2. dem Entwurf einer Teilrevision des Gesetzes über die politischen Rechte im Sinne der Kommission in 2. Lesung zuzustimmen;
3. die Vorlage dem obligatorischen Referendum gemäss Art. 60 Abs. 1 lit. h der Kantonsverfassung (Behördenreferendum) zu unterstellen;
4. die Motion «Vorverlegung Rücktrittsfristen aus kantonalen und kommunalen Behörden» von Kantonsrat Edgar Bischof, Teufen, vom 17. März 2010 abzuschreiben;
5. die Motion «Stimmkraftgleichheit – Gerechtere Verteilung der Kantonsratssitze» der Kantonsräte Florian Hunziker, Herisau, und Willi Rohner, Rehetobel, vom 15. April 2013 abzuschreiben.

Joos-Baumberger-Herisau, Präsidentin der PK: Nach der 1. Lesung dieser Gesetzesrevision waren viele von Ihnen aus verständlichen Gründen etwas verunsichert. Die PK hat Ihnen aus Zeitgründen nicht darlegen können, welche anderen Wege zur Erreichung eines neuen fairen Verteilschlüssels für die Kantonsratssitze zusätzlich geprüft wurden. Es ist daher das klare Ziel der PK, auf die 2. Lesung klare Verhältnisse zu schaffen und Ihnen klare Anträge vorzulegen. Dieses Ziel hat die PK aus meiner Sicht erreicht. An zwei Sitzungen haben wir uns vor allem mit der Art der Verteilung der Kantonsratssitze auseinandergesetzt und die beiden noch zur Diskussion stehenden Methoden einander gegenübergestellt. Aus der Volksdiskussion sind zu diesem Thema zwei Eingaben erfolgt, sie wurden nach Ansicht der PK im Bericht und Antrag des Regierungsrates umfassend und korrekt abgehandelt.

Ich verweise an dieser Stelle auf den Bericht und Antrag der PK und fasse kurz zusammen: Zu den Rücktrittsfristen gemäss revidiertem Art. 42^{bis} gibt es keine neuen Erkenntnisse. Regierungsrat und PK halten an ihren Anträgen gemäss 1. Lesung fest. Zum Verteilverfahren beziehungsweise dem neu verfassten Art. 46 Abs. 1 schreibt der Regierungsrat in seinem Bericht und Antrag, es gebe «das perfekte und nach Ansicht aller gerechte Verteilverfahren» nicht. Ziel des Regierungsrates und der PK ist es, das bestmögliche Verteilverfahren vorzuschlagen, ein Verteilverfahren, welches die Stimmkraftgleichheit über den gesamten Kanton gesehen möglichst gleichwertig abbildet, trotz sehr ungleicher Wahlkreise. PK und Regierungsrat sind sich einig über dieses Ziel, umstritten ist lediglich der Weg, der zu diesem Ziel führen soll – wobei der Regierungsrat immer betont hat, er könne mit beiden Modellen beziehungsweise Wegen leben. Für einmal gilt heute nicht das Sprichwort «Der Weg ist das Ziel», sondern eher «Es führen viele Wege nach Rom» beziehungsweise zum gemeinsamen Ziel. Im Folgenden lege ich Ihnen kurz die Gründe dar, welche die

Mitglieder der PK einstimmig dazu bewogen haben, dem Kantonsrat das Divisorverfahren, genauer «die mindestbedingte Variante des Divisorverfahrens mit Standardrundung» zu beantragen:

1. Der ausgewiesene Experte auf diesem Gebiet, Prof. Pukelsheim, kommt in seiner Einschätzung zum Schluss, «dass dem Kanton Appenzell Ausserrhoden mit der mindestbedingten Variante des Divisorverfahrens mit Standardrundung am besten gedient ist.» Sie finden die beiden Berichte des Experten in Ihren Unterlagen und können die beiden Modelle dort genau studieren. Das Hauptargument der PK ist angelehnt an die Meinung des Experten, nämlich die leicht geringere Abweichung von der Stimmkraftgleichheit der Divisormethode gegenüber der nationalratsanalogen Methode.
2. Kantone, die in den letzten Monaten und Jahren neue Modelle eingeführt haben, wählten mehrheitlich das Divisormodell, unter anderem die Kantone Aargau, Schaffhausen, Zug und Nidwalden.
3. Welches Modell für die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger verständlicher ist, bleibe dahingestellt. Der Regierungsrat ist der Ansicht, dass das nationalratsanaloge Modell verständlicher ist, ich persönlich bin eher für das andere. Wir müssen aber nicht lange darüber diskutieren, beide Modelle sind eher schwierig in der Errechnung. Ich vermute, dass sich nur wenige Leute mit der Methode der Errechnung der Sitzzahl befassen. Wichtig für alle ist die Frage der Konklusion, nämlich die Anzahl der Sitze der eigenen Gemeinde. Diese Frage beantworten beide Modelle bei den gegenwärtigen Bevölkerungszahlen – auch nach den provisorischen STATPOP-Zahlen 2013 – gleich. Ich persönlich verstehe das Divisormodell besser und kann mit dem Divisor sogar im Kopf ausrechnen, wie viele Sitze eine Gemeinde erhält.
4. Wichtig erscheint uns, dass auch bei einer Wahl des Divisormodells keine 3. Lesung nötig wäre. Sie haben die Überlegungen dazu im Bericht und Antrag des Regierungsrates lesen können. Zur Verfassungsmässigkeit der Divisormethode ist festzuhalten, dass Prof. Nuspliger in seinem Gutachten grundsätzliche Aussagen über die Verfassungsmässigkeit der Änderung des Verteilmodus macht. Seine Aussagen sind daher auch für das Divisorverfahren gültig. Die beiden Hauptaussagen von Art. 71 Kantonsverfassung (bGS 111.1) sind wie folgt: Jeder Gemeinde steht ein Sitz zu und der konkrete Verteilmodus ist – der Bevölkerungszahl entsprechend – auf Gesetzesstufe festzuhalten. Das Divisorverfahren garantiert wie das nationalratsanaloge einen Sitz für jede Gemeinde und teilt die verbleibenden Sitze nach Einwohnerzahl zu. Dadurch ist nach Ansicht der PK die Verfassungsmässigkeit gegeben.

Für die PK entscheidend ist, dass ein neues Modell eingeführt wird, das die Stimmkraftgleichheit besser erfüllt. Dies ist bei beiden Wegen gegeben. Gemäss den provisorischen Zahlen von STATPOP 2013 gewinnen die Gemeinden Heiden, Teufen und Herisau bei beiden Verfahren einen beziehungsweise vier Sitze und die Gemeinden Hundwil, Waldstatt, Wald, Grub, Walzenhausen und Reute verlieren je einen Sitz. Das Hinterland und das Mittelland gewinnen so zulasten des Vorderlandes drei Sitze. Aus der Sicht von Herisau wird so mehr Fairness und Gerechtigkeit im Wahlverfahren erreicht. Ich hoffe sehr, dass auch Gemeinden mit Sitzverlusten diese Optik nachvollziehen und allenfalls sogar respektieren können.

Eine kurze Bemerkung zum von der PK beantragten Behördenreferendum: Das von den Motionären anvisierte Ziel der Einführung des neuen Wahlmodus' auf die Wahlen 2015 wäre aus zeitlichen Gründen gefährdet, wenn das fakultative Referendum ergriffen würde. Die PK schlägt dem Kantonsrat daher vor, gemäss Art. 60 Abs. 1 lit. h der Kantonsverfassung das Behördenreferendum zu ergreifen. Dies vor allem aus zeitlichen Gründen und weil die PK die Revision als politisch wichtig einordnet und mit einem Referendum rechnet.

Ich danke meinen Kolleginnen und Kollegen in der PK für das engagierte Mitdiskutieren und dies immer mit dem Ziel, möglichst viel Fairness ins Wahlsystem unseres Kantons zu bringen. Danken möchte ich auch unserer kompetenten Aktuarin Angela Koller.

Regierungsrat Wernli, Direktor Departement Inneres und Kultur: Die Ihnen heute in 2. Lesung unterbreitete Teilrevision des Gesetzes über die politischen Rechte (bGS 131.12; nachfolgend GPR) hat bekanntlich die Umsetzung von zwei Motionen zum Gegenstand: Einerseits die Motion «Vorverlegung Rücktrittsfristen aus kantonalen und kommunalen Behörden». Die dafür in 1. Lesung unbestrittene Änderung vom Art. 42^{bis} Abs. 2 blieb auch in der Volksdiskussion und in der PK unbestritten. Ich kann deshalb auf ergänzende Bemerkungen verzichten.

Bei der Umsetzung der Motion «Stimmkraftgleichheit – Gerechtere Verteilung der Kantonsratssitze» präsentiert sich die Situation etwas anders: Anlässlich der 1. Lesung und in der Volksdiskussion war schon die Änderung des geltenden Verteilsystems als solches im Grundsatz umstritten. Die Mehrheit der PK und des Kantonsrates hat sich aber schon in der 1. Lesung zu einer grundsätzlichen Abkehr vom heutigen Verteilmodus bekannt, mit der Zustimmung zum durch den Regierungsrat vorgeschlagenen neuen, sogenannten «nationalratsanalogen Verteilverfahren». Die PK hat aber bereits im Hinblick auf die 1. Lesung zwei alternative Verteilverfahren intern diskutiert, konnte diese aber aus zeitlichen Gründen nicht bereits auf die 1. Lesung aufarbeiten. Auf die heutige 2. Lesung beantragt sie nun einstimmig als neues Verteilsystem das von Prof. Pukelsheim empfohlene sogenannte «Divisorverfahren mit Standardrundung». Die PK ist heute einstimmig der Meinung, vom geltenden Verteilsystem gemäss Art. 46 GPR abzukommen. Der Regierungsrat beurteilt die effektiv noch zur Auswahl stehenden beiden Verteilverfahren nach wie vor als gleichwertig. Beide führen fast immer zu einer identischen Sitzverteilung. So gesehen spielt es für den Regierungsrat eigentlich keine Rolle, mit welchem von den beiden Verfahren künftig die Kantonsratssitze auf die Gemeinden verteilt werden. Hauptsache, das Resultat stimmt, nämlich dass die Sitzverteilung die Stimmkraftgleichheit im Sinn der Motion bestmöglich gewährleistet – und zwar über alle 20 Wahlkreise beziehungsweise Gemeinden hinweg. Sowohl das nationalratsanaloge wie auch das Divisorverfahren mit Standardrundung werden diesem Anspruch voll und ganz gerecht.

Wenn der Regierungsrat trotzdem nicht einfach kampflos auf die Linie der PK einschwenkt, hat das folgende Gründe: Zum einen hat der Kantonsrat dem durch den Regierungsrat vorgeschlagenen nationalratsanalogen Verfahren in 1. Lesung zugestimmt. Eine Kehrtwende über den Kopf des Kantonsrates hinweg käme für den Regierungsrat höchstens dann in Frage, wenn er das von Prof. Pukelsheim empfohlene Verteilverfahren als klar besser beurteilen würde. Das ist für ihn nicht der Fall. Vielmehr beurteilt der Regierungsrat – wie durch die PK-Präsidentin erwähnt – die beiden Verfahren als gleichwertig und hält das nationalratsanaloge Verfahren sogar eher für das transparentere, insbesondere auch in gesetzgeberischer Hinsicht. Zum anderen erschliesst sich dem Regierungsrat immer noch nicht wirklich, aufgrund von welchen Kriterien die PK zur Erkenntnis gelangt ist, dass ein Divisorverfahren ganz generell einem Quotenverfahren überlegen – insbesondere bei Verhältnissen wie in Appenzell Ausserrhoden –, mithin das von Prof. Pukelsheim empfohlene Divisorverfahren mit Standardrundung überzeugender und zukunftsgerichteter sein soll als das nationalratsanaloge Quotenverfahren. Der pauschale Hinweis auf die mathematisch-theoretischen Ausführungen im Gutachten Pukelsheim – wir bestreiten keinesfalls, dass es sich dabei um einen hochqualifizierten Mathematiker handelt – und erst recht der blosser Verweis darauf, dass in letzter Zeit einige Kantone auf das Divisorverfahren mit Standardrundung eingeschwenkt sind, ist für den Regierungsrat jedenfalls nicht überzeugend. Es kommt hinzu, dass der Kantonsrat anlässlich der 1. Lesung noch gar keine Gelegenheit gehabt hat, über die beiden noch zur Diskussion stehenden Verteilverfahren eine Debatte zu führen – und damit die beidseitigen Vor- und Nachteile gegeneinander abzuwägen. Diese Debatte würde vielleicht gar nicht mehr stattfinden, wenn der Regierungsrat von vorneherein seinen Antrag zurückziehen und auf jenen der PK einschwenken würde.

Abschliessend noch eine Bemerkung zum von der PK gestellten Antrag auf Ergreifen des Behördenreferendums: Zu diesem Antrag nimmt der Regierungsrat keine Stellung. Es ist einzig Sache des Kantonsrates,

darüber zu befinden. Ich kann lediglich bestätigen, dass im Falle eines fakultativen Referendums eine Inkraftsetzung der Teilrevision mit Wirkung für die Gesamterneuerungswahlen 2015 nicht mehr möglich wäre.

Zum Schluss danke ich der PK herzlich für die erneut engagierte Diskussion innerhalb der Kommission. Einen besonderen Dank spreche ich dafür aus, dass die PK den engen und ehrgeizigen Zeitplan mitgetragen hat. Erst vor einem Jahr wurde die Motion als erheblich erklärt und es ist ein Rekord, dass nach einem Jahr bereits die 2. Lesung durchgeführt werden kann.

Meng-Teufen, im Namen der SVP-Fraktion: Einziger Diskussionspunkt aus der 1. Lesung vom 12. Mai 2014 und der anschliessenden Volksdiskussion blieb die Berechnung der zukünftigen Sitzverteilung, welche im Art. 46 GPR geregelt wird. Auf die wenig konstruktiven Beiträge, wie sie aus naheliegenden Gründen von bevölkerungsarmen Gemeinden oder deren Interessensgruppen kundgetan wurden – Rückzug der Vorlage war ein Ansinnen –, geht die SVP-Fraktion nicht weiter ein. Sie widersprechen schlichtweg den Vorgaben einer fairen Zuteilung der Kantonsratssitze entsprechend der Bevölkerungsstärke. Die SVP-Fraktion ist klar dafür, das Volk bezüglich der Teilrevision dieses Gesetzes entscheiden zu lassen und unterstützt in Folge der angespannten Zeitachse ein Behördenreferendum. Überhaupt kommt diese Teilrevision leider wie ein «Bummler» daher – dabei meine ich explizit den Punkt zu den Rücktrittsfristen. Das Ganze ist schlichtweg um mindestens ein Jahr zu spät durch das verantwortliche Departement beziehungsweise seinen Chef aufgegleist worden. Einen Zeitplan beziehungsweise die Aussage, wann dieses Gesetz in Kraft treten soll, fehlt ebenso. «Tu es einmal, tu es richtig» – unter diesem Motto ist die SVP-Fraktion auch klar für das genauere Divisorverfahren, das von der PK vorgeschlagen wird. Wenn wir es schon ändern, dann bitte mit dem zeitgemässesten, modernsten Verfahren. Für die SVP-Fraktion stellt sich abschliessend die Frage, welcher Stand der Bevölkerungszahlen jeweils die Grundlage für die Berechnung liefert. Dazu erwarten wir heute noch eine Antwort. Zusammenfassend dankt die SVP-Fraktion der PK für die gute Vorbereitung und unterstützt sämtliche ihrer fünf Anträge.

Grob-Teufen, im Namen der Fraktion der FDP.Die Liberalen: Wie zu erwarten, war die Änderung von Art. 42^{bis} Abs. 2 ebenso wie in der 1. Lesung auch in der Volksdiskussion unbestritten. Die Beratungen der Fraktion der FDP.Die Liberalen konzentrierten sich deshalb auf Art. 46 Abs. 1 betreffend die Verteilung der Kantonsratssitze. Die Beilage 1.4.5. auf der Basis der Einwohnerzahlen STATPOP 2013 zeigt, dass bei allen Varianten die gleichen Sitzverteilungen resultieren. Die Variante von Kantonsrat Zuberbühler-Rehetobel wurde aufgrund der Berichte von Regierungsrat und PK nicht mehr diskutiert. Schlussendlich wurden die beiden Varianten «nationalratsanaloges Verfahren» und «Divisorverfahren mit Standardrundung» einander gegenübergestellt. Die Mitglieder der Fraktion der FDP.Die Liberalen erachten das nationalratsanaloge Verfahren als die für den interessierten Stimmbürger nicht einfache aber doch verständlichere und nachvollziehbarere Variante, als das von Prof. Pukelsheim umschriebene Verfahren mit einem durch den Regierungsrat festzusetzenden Divisor. Die Vorteile des Divisorverfahrens mit Standardrundung sind nicht klar ersichtlich und liegen – so unsere Einschätzungen – im μ -Bereich. μ (mü) ist ein griechischer Buchstabe, der bei Einheiten für Mikro (ein Millionstel) steht, also ziemlich klein. Ein μ ist also die Umschreibung für ein ganz winziges Bisschen. Aufgrund dieser minimsten Abweichung spricht sich die Fraktion der FDP.Die Liberalen wie bereits in 1. Lesung für das Hagenbach-Bischoff-Verfahren aus, das sich auf nationaler Ebene bewährt hat und in der Mehrheit der Kantone als Mandatsverteilungssystem für das kantonale Parlament angewandt wird. Die Fraktion der FDP.Die Liberalen legt Wert darauf, dass die Stimmberechtigten in diesen Gesetzesprozess einbezogen werden und dazu Stellung nehmen können. Wir befürworten und unterstützen deshalb das Behördenreferendum gemäss Art. 60 Abs. 1 lit. h Kantonsverfassung.

Die Fraktion der FDP.Die Liberalen hat Eintreten beschlossen und wird der Teilrevision gemäss den Anträgen des Regierungsrates mit wenigen Ausnahmen zustimmen.

Beeler–Wald, im Namen der Gruppierung der Parteiunabhängigen: Im Namen der parteiunabhängigen Kantonsrätinnen und Kantonsräte gebe ich Ihnen die Zusammenfassung unserer angeregten Diskussion wieder. Es sind einige Fragen offen geblieben und wir hoffen natürlich, dass uns diese heute beantwortet werden können. Vorab ein herzliches Dankeschön für die Arbeiten der PK und die Zustellung der Unterlagen, die uns in der Meinungsbildung gut unterstützt haben, auch wenn dies nicht ganz einheitlich geschah – Ihnen ist in der Zwischenzeit sicher zu Ohren gekommen, dass bei einigen Kantonsräten die Unterlagen nicht komplett waren oder doppelte Exemplare enthielten. Das konnte ja bald ausgebessert werden, nicht aber die Fakten zur aktuellen Vorlage. Wir sind nach wie vor der Ansicht, dass der Regierungsrat ab der Eingabe des Postulats viel Zeit verstreichen liess. Es war die PK, welche die Initiative ergriff. Nun liegen uns verschiedene Modelle und eine Einschätzung von Prof. Dr. Friedrich Pukelsheim vor. Uns erstaunt, dass Prof. Pukelsheim ganz deutlich zugunsten des Divisorverfahrens mit Standardrundung argumentiert, was aber in der Stellungnahme des Regierungsrates zuhanden der PK völlig ausgeblendet wird. Es löst in der Gruppierung der Parteiunabhängigen Erstaunen aus, dass der Regierungsrat am Modell der nationalratsanalogen Verteilung festhält, obwohl bekannt ist, dass sämtliche Kantone, welche das Abstimmungsverfahren in den letzten Jahren reformiert haben, zum Divisorverfahren mit Standardrundung gewechselt haben. Also weshalb ein externes Gutachten, wenn dann am Althergebrachten festgehalten wird? Wir stellen fest, dass es keine Unterschiede zur Anzahl der Sitze gibt, egal welchem Modell wir zustimmen. Das Divisorverfahren erfüllt die Erfolgswertgleichheit optimaler. Das Zuteilungsverfahren Hagenbach-Bischoff ist uralte, aber nicht uralte im Sinn von antik und wertvoll, sondern «es müffelt» etwas vor sich hin und das System ist auch im Nationalrat etwas wacklig geworden. Es führt auch zu einer bisher unerreichten Abbildungsgenauigkeit und verschweigt seinen grössten Mangel überhaupt, nämlich die systemische Benachteiligung, essenzielle Ungleichbehandlung, unfaire Rundung und hohe Quoren. Das Divisorverfahren-Modell würde dieser empfundenen Diskriminierung ein Ende bereiten, da es sich neutral verhält, weil eine neutrale Rundung genommen wird, wie es auch ein Drittel der Schweizer Kantone wie Aargau, Basel-Stadt, Nidwalden, Schaffhausen, Tessin, Waadt, Zürich und Zug kennt. Einige Fragen, die bei uns im Raum standen, sind folgende: Ist die Verfassungsmässigkeit mit dem nationalratsanalogem Vorgehen überhaupt gegeben? Wie aktuell sind die jeweiligen Bevölkerungszahlen auf die Legislatur hin, mit denen ja dann gerechnet wird? Wo ist oder wird die Wirkung sein? Was wird wohl anders, wenn vier Personen aus den vorderen Teilen des Kantons hier im Saal nicht mehr vertreten sind? Wie wird die Akzeptanz in der Bevölkerung sein? Wie ernst und wichtig ist uns die Volksabstimmung, wenn eine Beschwerde vor Bundesgericht in Lausanne noch gar nicht beantwortet, das heisst noch hängig ist? Geht das überhaupt oder gleicht dies – ganz hart ausgedrückt – einer Pseudoabstimmung? Eine «gerechtere» Lösung mit der Sitzverteilung, wie es der Inhalt der Motion fordert, wird mit den neuen dargestellten Modellen erzielt. Auch wenn sie das Vorderland und die Gruppierung der Parteiunabhängigen besonders betreffen. Die Gruppierung der Parteiunabhängigen ist einstimmig für Eintreten, stimmt mit einer Enthaltung Art. 42 mit dem Behördenreferendum zu und folgt ohne Gegenstimme den andern Anträgen der PK.

Balmer–Herisau, im Namen der SP-Fraktion: Das Parlament ist die Volksvertretung – so die verfassungsmässige Definition. Der Begriff Volksvertretung hat für dieses Geschäft, welches wir in 2. Lesung beraten, mehr als nur Symbolikcharakter. Die Volksvertretung – sprich das Parlament – soll das Volk vertreten. Seit 25 Jahren können Männer und Frauen für den Kantonsrat kandidieren. Alle mündigen Menschen ab 18 Jahren mit Stimmrecht können kandidieren, damit ermöglichen wir eine Altersdurchmischung im Ratssaal. Wir kennen also noch zwei Einschränkungen: Einerseits sind Personen, die zwar im Kanton leben aber nicht eingebürgert sind, nicht wählbar. Andererseits besteht eine mengenmässige Einschränkung, die es «nur» 65 mündigen Menschen mit Stimmrecht erlaubt, sich für eine Wahl zu Verfügung zu stellen. Die 65 Sitze sind nun wiederum auf die 20 einzelnen Gemeinden nach deren Anzahl Einwohnerinnen und Einwohner aufgeteilt. Nun hat sich die Verteilung der Einwohnerinnen und Einwohner unter den Gemeinden verändert. Das Parlament ist die Volksvertretung. Dementsprechend muss die errechnete Verteilung der Parla-

mentssitze nach Gemeinden so aufgeteilt werden, dass diese der Vertretung des Volkes entspricht – spricht nach der Anzahl Einwohnerinnen und Einwohner gerecht verteilt sein. Der Regierungsrat und die PK schlagen uns unterschiedliche Verteilschlüssel vor. Welcher nun der rein mathematischen Abbildung der Bevölkerung nach Gemeinden mehr entspricht, ist nur schwer auszumachen – wenn überhaupt möglich. Wir danken aber der PK und dem Regierungsrat für den erbrachten Aufwand, welcher uns überhaupt eine Auswahl ermöglicht. Unumstösslich ist für die SP-Fraktion, dass wir heute Mängel in der Verteilung der Kantonsratssitze vorfinden. Für die SP-Fraktion ist klar, dass das Gesetz über die politischen Rechte zwingend angepasst werden muss. Heute bietet sich uns die letzte Chance, in dem wir auch dem Behördenreferendum zustimmen, damit die Stimmbevölkerung abschliessend über die Teilrevision an der Urne bestimmen kann. Die letzte Chance, weil wir ansonsten bei den Gesamterneuerungswahlen 2015 in zwei Belangen die Gefahr eingehen, mit Stimmrechtsbeschwerden rechnen zu müssen. Einerseits ist das Mischsystem Majorz/Proporz betroffen und falls wir den Bedarf für Veränderungen nicht erkennen, auch noch die mangelhafte Verteilung der Kantonsratssitze auf die Gemeinden. Dies gilt es doch zu vermeiden. Die SP-Fraktion wird aus diesen Gründen auch in 2. Lesung für die Teilrevision stimmen und unterstützt das Behördenreferendum. Die SP-Fraktion ist für Eintreten.

Ruprecht–Herisau, im Namen der CVP/EVP-Fraktion: Anlässlich ihrer Fraktionssitzung hat die CVP/EVP-Fraktion das Geschäft besprochen und ist für Eintreten. Die Änderung von Art. 42^{bis} Abs. 2 bleibt unbestritten. Zur Sitzverteilung: Der Bedarf einer Anpassung der Verteilung der Kantonsratssitze ist in der CVP/EVP-Fraktion unbestritten. Eine so grosse Untervertretung der grösseren Gemeinden in Verbindung mit der Übervertretung der kleineren Gemeinden im Kantonsrat, die sich nach der bestehenden Gesetzesbestimmung ergibt, erachtet die CVP/EVP-Fraktion als nicht akzeptabel. Die Fraktion hat die verschiedenen Verteilverfahren untersucht und diskutiert. Dabei wurden insbesondere die Vor- und Nachteile des nationalratsanalogen und des Divisorverfahrens analysiert. Dazu einen herzlichen Dank an den Regierungsrat und die PK für ihre Arbeit und die ausführlichen Unterlagen. Aus Sicht der CVP/EVP-Fraktion eignet sich das von Prof. Pukelsheim ins Spiel gebrachte Divisorverfahren mit Standardrundung am besten. Mit diesem Verteilverfahren kommt der Kanton der idealen Stimmkraftgleichheit auch in Zukunft am nächsten. Damit sind nicht die Gemeinden, sondern die Stimmbürger einander gleichgestellt. Die CVP/EVP-Fraktion ist für Zustimmung zum Entwurf des Gesetzes über die politischen Rechte gemäss dem Antrag der PK in 2. Lesung.

Zuberbühler–Rehetobel: Nachdem mein Name mehrmals in den Unterlagen erwähnt wurde, möchte ich mich zum Verfahren «Zuberbühler» kurz äussern. Die Unterlagen, welche der PK für die 1. Lesung zur Verfügung gestellt wurden, haben bei der nationalratsanalogen Verteilung bei einer Gemeinde einen Schwelleneffekt gezeigt, der eine über 50-prozentige Untervertretung bedeutet hätte. Dies hat meinen Gerechtigkeitssinn überfordert und mich veranlasst, einen Ansatz zu entwickeln, der dies vielleicht verhindert hätte. Dass nun dieses mathematische Verfahren in einer gesuchten Extremsituation zu unglücklichen Resultaten führen würde, nehme ich zur Kenntnis (Beilage 1.3.2, S. 8). Als Nichtmathematiker habe ich aber nie den Anspruch erhoben, dass mein Modell schon absolut ausgereift wäre. Dass eine Abweichung von über 50 % als Schwelleneffekt in Kauf genommen wird, eine Korrektur dieser Tatsache aber als verfassungswidrig bezeichnet wird, erstaunt mich dennoch. Natürlich – und das liegt in der Natur der Zahlen – hat der Korrekturmechanismus bei kleinen Gemeinden seinen Niederschlag gefunden, aber dies als ungerecht zu bezeichnen, möchte ich nicht akzeptieren. Auf Bundesebene kennen wir auch das Zwei-Kammer-System, welches den kleinen Kantonen Gewicht verleiht und auch bei Initiativen ist ein Ständemehr von Nöten. Als kleiner Kanton wissen wir diese Systematik durchaus zu schätzen. Weil die Juristerei aber keine exakte Wissenschaft ist, sondern Sachverhalte rechtlich beurteilt, hätte ich durchaus Lust gehabt, meine Gedanken weiter zu verfolgen. Aufgrund des Zeitdrucks habe ich aber darauf verzichtet, meinen Denkan-satz weiterhin zu verteidigen. Die Diskussionen innerhalb der PK haben aber zu einem Gutachten von Prof.

Pukelsheim geführt, welches heute massgeblicher Bestandteil der Entscheidung sein sollte. Wenn wir schon eine gerechtere Verteilung wollen, so sollte das Divisorverfahren gewählt werden, welches diese Forderung nachweislich am besten erbringt. Dies ist das Divisorverfahren mit Standardrundung, wie es schon von mehreren Kantonen angewandt wird. Unsere Lösung soll auch für die Wahlen 2019 die möglichst beste Verteilung garantieren, auch wenn alle Verfahren für 2015 die Sitze gleich verteilen. Ich bedanke mich bei den Mitgliedern der PK, dass meine lästigen Einwände ernst genommen und nicht sofort vom Tisch gewischt wurden. Dass wir aber unter grossem Zeitdruck handeln mussten, empfinde ich als störend und sollte, will man ein Geschäft als Milizpolitiker seriös bearbeiten, möglichst vermieden werden.

Joos-Baumberger–Herisau: Ich möchte mich nochmals kurz zu den beiden Verfahren äussern. Viele Fraktionen sind der Ansicht, dass das Divisorverfahren zukunftsgerichtet und neu ist und ich möchte nicht nochmals auf dessen Vorteile eingehen. Es erstaunt mich einzig, dass der Regierungsrat argumentiert, die PK habe nicht dargelegt, weshalb sie das Divisorverfahren als besser erachtet. Wir haben ausgeführt, dass es mathematisch genauer ist – und wenn das nur im μ -Bereich ist –, die Aussagen dazu sind alle im Gutachten von Prof. Pukelsheim zu lesen. Zudem ist dieses Verfahren zukunftsgerichtet und modern. Ich kann nicht wirklich nachvollziehen, weshalb dies kein Argument sein soll, der Hinweis auf ein altbewährtes Modell hingegen schon. Beide Verfahren sind möglich, das Ziel ist dasselbe und das ist auch das Entscheidende am Ganzen. Ich versuche kurz, die durch die Gruppierung der Parteionabhängigen aufgeworfenen Fragen zu beantworten – soweit ich sie beurteilen kann. Ich bitte aber Regierungsrat Wernli, gewisse Dinge noch zu präzisieren. Zur Verfassungsmässigkeit der beiden Verfahren gibt es ein Gutachten von Prof. Nuspliger. Ich habe in meinem Eintretensvotum versucht, das kurz anzudeuten. Das Gutachten besagt in meinen Augen, dass beide Verfahren verfassungsmässig sind, weil sie an der Sitzgarantie pro Gemeinde festhalten und die restliche Aufteilung nach Bevölkerungszahl dem Gesetz überlassen. Dieses Gutachten liegt dem Regierungsrat vor und ich meine, die Verfassungsmässigkeit ist gegeben. Zur massgeblichen Bevölkerungszahl kann sich Regierungsrat Wernli sicherlich noch äussern, ich nehme an, dass wir uns auf die STATPOP-Zahlen 2013 abstützen werden. Die Ausführungen von Kantonsrätin Beeler–Wald im Namen der Gruppierung der Parteionabhängigen zur Akzeptanz im Vorderland finde ich besonders wichtig. Wir sind alle darauf angewiesen, dass vielleicht auch die Kantonsrätinnen und Kantonsräte, welche in diesem Saal sitzen und auch aus dem Vorderland kommen, versuchen, den Leuten zu erklären, weshalb dieses Verfahren sinnvoll und richtig ist. Vielleicht können gewisse Ängste in diesen Gemeinden, welche einen Sitz verlieren, beseitigt werden – Ängste, dass sie nicht mehr gehört werden. Ich glaube, wir haben immer wieder bewiesen, dass wir aufeinander hören und auch kleine Gemeinden eine wichtige Stimme haben.

Regierungsrat Wernli: Besten Dank für die Voten der verschiedenen Fraktionen und das Einzelvotum. Kantonsrat Meng–Teufen hat namens der SVP-Fraktion nach der Grundlage der Bevölkerungszahlen gefragt. Es ist klar, dass für die Gesamterneuerungswahlen 2015 die Zahlen gemäss STATPOP 2013 gelten werden, sprich per Stichtag 31. Dezember 2013. Ich möchte dazu einen Verweis auf Art. 46 Abs. 4 machen, denn dieser Absatz wird bekanntlich nicht geändert. Ich kann bestätigen, dass diese Zahlen 2013 mittlerweile definitiv sind. Über den ganzen Kanton hinweg gibt es gegenüber den Zahlen, welche Sie in Ihren Unterlagen finden, vier Einwohnende mehr zu verzeichnen. Was die Sitzverteilung betrifft, bleiben die Ergebnisse jedoch identisch. Im μ -Bereich gibt es natürlich entsprechende Veränderungen bei den prozentualen Abweichungen.

Kantonsrätin Beeler–Wald hat verschiedene Fragen aufgeworfen. Erst einmal kann sie nicht verstehen, dass so viel Zeit für die Umsetzung der Motion verstrichen sei. Ich möchte in Erinnerung rufen, dass die Motion «Stimmkraftgleichheit – Gerechtere Verteilung der Kantonsratssitze» – wir sprechen jetzt nur über diese, die andere Motion ist tatsächlich zu lange hängig geblieben – am 23. September 2013 als erheblich erklärt wurde. Die Freigabe zur Vernehmlassung hatte bereits vier Wochen später mit einem Regierungs-

ratsbeschluss zu erfolgen. Es war also völlig unmöglich, noch eine Evaluation oder ein Pukelsheim-Gutachten durchzuführen; dies immer unter der Voraussetzung, dass entsprechend der Motion die neue Verteilung der Kantonsratssitze auf die Gesamterneuerungswahlen 2015 erreicht werden sollte. Unter diesen Umständen ist ein enger Zeitplan, wie ihn auch die PK erfahren hat, völlig klar. Das ist die Erklärung, weshalb nicht umfangreich evaluiert werden konnte. Weshalb wird nicht das Divisorverfahren mit Standardrundung befürwortet? Ich habe bereits erwähnt, dass die Wahl des Verfahrens für den Regierungsrat im Grunde genommen keine Rolle spielt, die Sitzverteilung ist letzten Endes identisch. Wir sind jedoch nach wie vor der Überzeugung, dass die Argumente der PK wenig davon überzeugen, dass das Divisorverfahren mit Standardrundung eindeutig besser ist. Prof. Pukelsheim ist ein ausgezeichnete Theoretiker und völlig unbestritten ein grandioser Mathematiker – er ist übrigens auch mit dem sogenannten «Doppelten Pukelsheim» bekannt geworden, dem Verfahren der doppelten Verteilung der Parteistimmen im Rahmen des Proporz. Hier geht es aber um etwas anderes, nämlich um die bevölkerungsmässige Verteilung von Kantonsratssitzen. Zur Verfassungsmässigkeit des nationalratsanalogen Verfahrens: Dasselbe kann auch für das Divisorverfahren mit Standardrundung gefragt werden. Diese Frage haben wir zusammen mit Prof. Nuspliger genau geprüft, beide Verfahren halten Art. 71 der Kantonsverfassung stand, insbesondere wird der Mindestsitz pro Gemeinde von beiden Verfahren garantiert. Kantonsrätin Beeler-Wald hat erwähnt, dass nach wie vor eine Beschwerde beim Bundesgericht hängig sei. Das ist richtig und gleichzeitig auch unglaublich, seit anfangs 2012 ist die Beschwerde eines Stimmbürgers aus unserem Kanton beim Bundesgericht hängig. Diese Beschwerde hat aber nichts mit dem Verteilungsverfahren zu tun, sondern es geht um die Frage, ob das heutige Majorzverfahren noch Bestand hat. Selbst wenn das Bundesgericht zum Schluss kommen würde, dass dies nicht zulässig sei, ändert das nichts an der bevölkerungsmässigen Verteilung der Kantonsratssitze. Welche Bevölkerungszahlen werden massgebend sein? Diese Antwort habe ich bereits gegeben, es sind jene per 31. Dezember 2013, dies immer unter der Voraussetzung, dass wir es schaffen, das neue Verfahren für die Gesamterneuerungswahlen 2015 einzuführen. Das setzt voraus, dass wir das neue Verfahren bis spätestens 1. Januar 2015 in Kraft setzen können. Noch eine Bemerkung zum Votum von Kantonsrat Zuberbühler-Rehetobel: Wir haben Kantonsrat Zuberbühler-Rehetobel bereits in unserem Bericht und Antrag für seine Initiative gedankt, die er innerhalb der PK ergriffen hat, um nach einem anderen Verfahren zu suchen. Die Grundproblematik gegenüber der 1. Lesung bleibt die gleiche, solange wir über unterschiedlich grosse Wahlkreise verfügen. Es wird früher oder später wieder zu einzelnen Schwelleneffekten kommen. Wenn das auf alle Zeiten verhindert werden soll, gäbe es nur den Weg zu ähnlich grossen Wahlkreisen.

Eintreten ist unbestritten.

Detailberatung.

Art. 46 Verteilung der Kantonsratssitze auf die Gemeinden

¹ Die 65 Sitze des Kantonsrates werden nach folgendem Verfahren auf die Gemeinden verteilt:

a. Vorwegverteilung:

1. Die Wohnbevölkerung des Kantons wird durch 65 geteilt. Jede Gemeinde, deren Bevölkerung diese erste Verteilungszahl nicht erreicht, erhält einen Sitz; sie scheidet für die weitere Verteilung aus.
2. Die Wohnbevölkerung der verbleibenden Gemeinden wird durch die Zahl der noch nicht zugeteilten Sitze geteilt. Jede Gemeinde, deren Bevölkerung diese zweite Verteilungszahl nicht erreicht, erhält einen Sitz; sie scheidet für die weitere Verteilung aus.

3. Dieses Verfahren wird wiederholt, bis die verbleibenden Gemeinden die letzte Verteilungszahl erreichen.
- b. Hauptverteilung: Jede verbleibende Gemeinde erhält so viele Sitze, als die letzte Verteilungszahl in ihrer Bevölkerungszahl enthalten ist.
- c. Restverteilung: Die restlichen Sitze werden auf die Gemeinden mit den grössten Restzahlen verteilt. Erreichen mehrere Gemeinden die gleiche Restzahl, so scheiden sie in der Reihenfolge der kleinsten Reste aus, die sich nach der Teilung ihrer Bevölkerungszahl durch die erste Verteilungszahl ergeben. Sind auch diese Reste gleich, so entscheidet das Los.

Die PK beantragt folgende Änderung von Art. 46 Abs. 1:

¹ Die 65 Sitze des Kantonsrates werden nach folgendem Verfahren auf die Gemeinden verteilt:

- a. Die Einwohnerzahl jeder Gemeinde wird durch einen Verteilschlüssel geteilt. Ist das Teilungsergebnis kleiner als eins, wird es zu eins aufgerundet. Ist es grösser als eins, wird es zur nächstgelegenen ganzen Zahl gerundet. Das Ergebnis ist die Sitzzahl der betreffenden Gemeinde.
- b. Der Regierungsrat bestimmt den Verteilschlüssel so, dass gemäss lit. a insgesamt 65 Kantonsratssitze vergeben werden. Er veröffentlicht den Verteilschlüssel und die Sitzverteilung im Amtsblatt.
- c. Kommt es zu gleichwertigen Rundungsmöglichkeiten, so entscheidet der Regierungsrat durch Los.

Der Antrag der PK wird mit 47:12 Stimmen ohne Enthaltung angenommen.

In der *Schlussabstimmung* stimmt der Rat der Teilrevision des Gesetzes über die politischen Rechte (Art. 42^{bis} Abs. 2 und Art. 46) in 2. Lesung mit 57:1 Stimmen ohne Enthaltung zu.

Auf Antrag der PK unterstellt der Rat die Vorlage mit 58:1 Stimmen ohne Enthaltung dem Behördenreferendum (Quorum bei einem Drittel der anwesenden Stimmen). Die Vorlage untersteht somit der Volksabstimmung. Die Volksabstimmung findet am Sonntag, 30. November 2014, statt.

Die Motionen «Vorverlegung Rücktrittsfristen aus kantonalen und kommunalen Behörden» und «Stimmkraftgleichheit – Gerechtere Verteilung der Kantonsratssitze» werden abgeschrieben.

9. Organisationsgesetz, Teilrevision (Reform der Staatsleitung); Wahl vorbereitende parlamentarische Kommission

Das erweiterte Büro hat am 11. August 2014 beschlossen, für die Beratung der Teilrevision des Organisationsgesetzes im Rahmen der Reform der Staatsleitung eine siebenköpfige Kommission einzusetzen. Es beantragt, diese parlamentarische Kommission (PK) wie folgt zusammenzusetzen:

- Balmer Yves Noël, Herisau, SP
- Biasotto Dölf, Urnäsch, FDP.Die Liberalen
- Hunziker Florian, Herisau, SVP
- Meier Peter, Gais, FDP.Die Liberalen
- Ruprecht Balz, Herisau, CVP/EVP
- Stricker Alfred, Stein, parteiunabhängig
- Wüthrich Stephan, Wolfhalden, parteiunabhängig

Das erweiterte Büro beantragt ferner, zum Präsidenten dieser parlamentarischen Kommission zu wählen:

- Balmer Yves Noël, Herisau, SP

Meng–Teufen: Ich Sorge nun vielleicht etwas für Verwirrung, aber im Vorfeld ist sicher etwas zur Thematik «Unvereinbarkeit» durchgesickert. In der SVP-Fraktion haben wir die Entsendung von Kantonsrat Hunziker–Herisau in die PK bereits diskutiert und ich habe die Problematik auch dem erweiterten Büro vorgebracht. In beiden Gremien wurde die Wahl aber als unbedenklich taxiert. Trotzdem sind wir der Meinung, dass darüber diskutiert werden soll, ob das überhaupt richtig ist. Sie mögen sich sicher erinnern, dass die SVP-Fraktion im Rahmen der Staatsleitungsreform beziehungsweise des Kantonsratsgesetzes den Input vorgebracht hat, zukünftig genau hinzusehen, ob Verwaltungsmitglieder im Kantonsrat Einsitz nehmen sollen. Hier besteht jetzt genau ein solches Konfliktpotenzial. Es geht nicht um die Person von Kantonsrat Hunziker–Herisau, aber ich hätte von den anderen Fraktionen gerne gehört, ob sie ein Problem mit der Entsendung von Kantonsrat Hunziker–Herisau in die PK hätten. Wenn Sie kein Problem damit haben, würden wir ihn gerne in die PK wählen lassen, ansonsten hätten wir einen Alternativ-Vorschlag in der Person von Kantonsrat Bischof–Teufen.

Signer–Heiden: Ich habe bei der Kandidatur von Kantonsrat Hunziker–Herisau gemischte Gefühle. Um es vorweg zu nehmen: Fachlich habe ich gar nichts gegen Kantonsrat Hunziker–Herisau, er ist sicher ausgezeichnet qualifiziert und ich durfte bereits mit ihm in einer PK arbeiten, in der er das Präsidentenamt zu meiner vollsten Zufriedenheit ausgeführt hatte. Hier geht es aber um das Organisationsgesetz, welches mit Verwaltungsstrukturen zu tun hat. In diesen Strukturen ist Kantonsrat Hunziker–Herisau leitender Angestellter – er steht im Organigramm in einem blauen Kästchen. Ausgerechnet die SVP-Fraktion hat in den letzten Jahren immer ganz genau hingesehen, ob die Kantonsratsmitglieder, welche leitende Angestellte der Verwaltung sind, bei Kantonsratsgeschäften nicht in Interessenkonflikte geraten. Auch hat sich die SVP-Fraktion stark dafür gemacht, dass leitende Angestellte in Zukunft nicht mehr in den Kantonsrat gewählt werden dürfen. Aus diesen Gründen hätte ich erwartet, dass die SVP-Fraktion die gleich grosse Sensibilität bei der Auswahl ihres Kandidaten gezeigt hätte. Wie gesagt, ich werde nicht gross Opposition dagegen machen, aber ich wurde nach meiner Meinung gefragt und habe diese nun geäußert.

Joos-Baumberger–Herisau: Ich möchte mich meinem Vorredner anschliessen. In der Fraktion der FDP. Die Liberalen wurde auch über die Person von Kantonsrat Hunziker–Herisau im Zusammenhang mit seiner Einsetzung in diese PK gesprochen. Dies genauso wie es Kantonsrat Signer–Heiden gesagt hat: Es ging nicht um die Person oder die Fähigkeiten von Kantonsrat Hunziker–Herisau, sondern um seine Stellung in der PK und der Organisation des Kantons. Aus diesem Grund wäre es sensibel, wenn Kantonsrat Hunziker–Herisau zurückgezogen und die andere zur Verfügung stehende Person in die PK entsandt würde.

Hunziker–Herisau: Innerhalb der SVP-Fraktion wurde ich angesprochen, ob ich in dieser PK mitmachen würde. Ich sagte mir: Wieso auch nicht, jemand muss es ja machen. Ich persönlich habe keinen Interessenkonflikt gesehen, denn ich trage immer wieder mal verschiedene Hüte und weiss auch immer, wie ich mich wo einsetzen muss. Ich habe aber gehört, dass die Kadertagung, welche letzten Freitag vor einer Woche in Teufen stattfand und an welcher ich auch teilnahm, etwas problematisch sein soll. An dieser ging es unter anderem um die Organisation des Projektes zu den neuen Departementen und wie die Ämter verteilt werden sollen. Als einer von circa 80 Kadermitgliedern bin ich natürlich in diesem Projekt mit dabei. Als eine von 80 Personen habe ich aber einen sehr kleinen Einfluss und doch sehen dort scheinbar auch einige Mitglieder des Regierungsrates einen gewissen Interessenkonflikt. Unter diesen Umständen wäre ich sicher bereit, meine Kandidatur zurückzuziehen. Ich bin froh, dass jemand anderes aus der SVP-Fraktion bereit wäre, sich in der PK zu engagieren.

Meng–Teufen: Ich möchte nochmals darauf hinweisen, dass genau diese Thematik im Hinblick auf das neue Kantonsratsgesetz geregelt werden muss.

Kantonsratspräsident Rohner–Grub: Ich möchte Kantonsrat Meng–Teufen bezüglich des Kantonsratsgesetzes eine Antwort geben. Es ist klar, dass diese Thematik dort unmissverständlich geregelt werden muss. Dazu möchte ich einen Hinweis anbringen: Kantonsrat Rohner–Rehetobel und Ratschreiber Nobs haben den Auftrag des Büros des Kantonsrates, bis 9. Februar 2015 ein Grundlagenpapier auszuarbeiten. Danach werden die Fraktionspräsidenten im erweiterten Büro das weitere Vorgehen besprechen. Dass dieses Thema dort aufgenommen werden muss, ist unbestritten. Jetzt weiss ich aber immer noch nicht, ob die Kandidatur von Kantonsrat Hunziker–Herisau zurückgezogen wird.

Meng–Teufen: Wir ziehen die Kandidatur von Kantonsrat Hunziker–Herisau zurück und empfehlen an seiner Stelle die Wahl von Kantonsrat Bischof–Teufen.

Hunziker–Herisau: Ich wollte mich eigentlich nicht mehr melden, für mich ist aber klar, dass ich nicht in diese PK gehen werde und der Rückzug der Kandidatur stimmt so für mich.

Die SVP-Fraktion schlägt anstelle von Kantonsrat Florian Hunziker, Herisau, Kantonsrat Edgar Bischof, Teufen, vor. Der Antrag bleibt unbestritten.

Die Mitglieder werden in globo mit 51:0 Stimmen bei 8 Enthaltungen gewählt.

Der Präsident wird mit 58:0 Stimmen bei 1 Enthaltung Kantonsrat Balmer–Herisau gewählt.

10. Frage- und Informationsstunde

Die im Sinne von Art. 75 der Geschäftsordnung des Kantonsrates (bGS 141.2) eingereichten Fragen betreffen:

1. die Regelung der Wohnsitzpflicht für Angehörige der Polizei;
2. die Transparenz bei Verwaltungshonoraren von kantonalen Anstalten und Organisationen;
3. das Schiesssportzentrum Teufen; Aufsichtsbeschwerde und Strafanzeige;
4. die EXPO 2027 Bodensee-Ostschweiz;
5. Zahlen zu Arbeitsplätzen im Kanton.

Kantonsratspräsident Rohner–Grub: Gemäss Art. 75 Abs. 3 der Geschäftsordnung des Kantonsrates werden Fragen im Kantonsrat nicht mündlich vorgetragen oder begründet. Das zuständige Mitglied des Regierungsrates antwortet kurz. Eine sachbezogene Zusatzfrage der Fragestellerin oder des Fragestellers ist zulässig. Eine Diskussion findet nicht statt.

1. Regelung der Wohnsitzpflicht für Angehörige der Polizei

Brönnimann–Herisau stellt dem Regierungsrat mit Schreiben vom 4. August 2014 folgende Fragen:

1. Ist es zweckmässig, dass die Regelung zulässt, dass ein Angehöriger der Polizei (AdP) beispielsweise in der Schwägalp wohnen darf, aber nicht in Gossau, auch wenn er von dort 15 Minuten rascher am Einsatzort ist?
2. Welche Ausnahmen zur Wohnsitzpflicht wurden schon bewilligt?
3. Welche Lösung soll mit der Überarbeitung der Wohnsitzpflicht gelten?
4. Ist vorgesehen, dass den AdP mit einer Zulage/Entschädigung die Wohnsitznahme am Dienstort attraktiver gemacht wird (wie dies z.B. in der Stadt St.Gallen der Fall ist)?
5. Ab wann soll diese in Kraft gesetzt werden?

Regierungsrat Signer, Direktor Departement Sicherheit und Justiz: Gestatten Sie mir eine Vorbemerkung: Der deutsche Professor Rainer Kohlmayer sagte einmal: «Offene Türen, die man nicht ständig einrennt, werden leicht zugemauert.» Ich kann Ihnen versichern: Das Scheunentor, das diese Fragen ansprechen, wird ganz sicher nicht zugemauert. Seit Monaten beschäftigen sich nämlich die zuständigen Organe mit der Totalrevision des Polizeigesetzes. Was die Wohnsitzpflicht betrifft, sind sich sowohl das Polizeikommando wie der Polizeibeamtenverband einig, dass die bestehende Regelung für die Zukunft gelockert werden muss. Mit der Einsatzdoktrin lässt sie sich nicht mehr begründen und sie entspricht auch nicht der Strategie der Kantonspolizei – aber dem geltenden Gesetz. Jetzt aber konkrete Antworten auf die fünf Fragen.

Zu Frage 1: Es liegt in der Natur der Sache, dass die Polizei ihren Einsatzort erst dann kennt, wenn ein Notruf eingeht. Wer alarmmässig aufgeboten wird, versucht so schnell als möglich am Einsatzort zu sein, ob dies jetzt ein Absturz am Säntis sei, ein Einbruch in Herisau oder ein Verkehrsunfall in Urnäsch. Das Departement Sicherheit und Justiz setzt aktuell noch zusammen mit der Kantonspolizei die geltende gesetzliche Regelung um, schlägt aber – wie bereits erwähnt – im Rahmen der Revision der Polizeigesetzgebung eine zeitgemässere Regelung vor.

Zu Frage 2: Aktuell bestehen drei Ausnahmegewilligungen.

Zu Frage 3: Im Juni 2014, an einem der regelmässigen Treffen zwischen dem Vorstand des Polizeibeamtenverbands, der Departementsleitung und der Polizeiführung haben wir beschlossen, eine Arbeitsgruppe in dieser Sache einzusetzen. Diese Arbeitsgruppe hat ihre Arbeiten vor einem guten Monat abgeschlossen. Sie hat eine Lösung ausgearbeitet, hinter welcher sowohl der Verband als auch die Polizeiführung stehen. Weil diese Lösung im ordentlichen Gesetzgebungsprozess diskutiert werden soll, sei lediglich erwähnt, dass eine erweiterte Rayonregelung vorgeschlagen wird, welche in einem gewissen Umkreis auch eine ausserkantonale Wohnsitznahme zulassen könnte.

Zu Frage 4: Nein.

Zu Frage 5: Die neue Regelung soll im Zusammenhang mit der Totalrevision des Polizeigesetzes voraussichtlich im Verlauf der nächsten zwei Jahre diskutiert und erlassen werden.

Brönnimann–Herisau: Ich habe keine Anschlussfrage, möchte als Replik aber noch sagen: Offene Türen sehen aus der Distanz manchmal geschlossen aus.

2. Transparenz bei Verwaltungshonoraren von kantonalen Anstalten und Organisationen

Kleiner–Speicher stellt dem Regierungsrat mit Schreiben vom 1. September 2014 folgende Frage:

Ist der Regierungsrat bereit, dafür zu sorgen, dass die Honorare, Sitzungsgelder, Spesen und allenfalls weiteren Entschädigungen der Verwaltungsräte von

- a) Organisationen und Institutionen, die mindestens mit 50 % im Eigentum des Kantons Appenzell Ausserrhoden stehen (z.B. der Assekuranz, des Spitalverbundes AR, der AR Informatik AG)
- b) Organisationen und Institutionen, die in erheblichem Umfang vom Kanton Appenzell Ausserrhoden unterstützt beziehungsweise alimentiert werden (z.B. Appenzell Tourismus AG)

transparent gemacht und bei Bedarf auf ein konformes Niveau gesetzt werden?

Landammann Koller–Böhl, Direktorin Departement Volks- und Landwirtschaft: Der Einfluss des Regierungsrates auf die Offenlegung beziehungsweise die Festsetzung der Entschädigung von Verwaltungsräten öffentlich-rechtlicher Anstalten hängt vom jeweiligen Statut der Organisation ab. Diesbezüglich präsentiert sich die Ausgangslage bei den verschiedenen Organisationen unterschiedlich. Betreffend Spitalverbund AR hat der Regierungsrat von seiner Kompetenz in Art. 12 Abs. 1 lit. a des Spitalverbundgesetzes (bGS 812.11) Gebrauch gemacht. Er hat die Entschädigungen des Verwaltungsrates in einer Verordnung festgelegt und auch die Offenlegung angeordnet. Das Assekuranzgesetz (bGS 862.1) enthält keine Bestimmung, welche mit jener des Spitalverbundgesetzes vergleichbar wäre. Nach Art. 4 Abs. 2 des Assekuranzgesetzes beauftragt der Regierungsrat die Gebäudeversicherung und wählt deren Organe. Gemäss jahrelanger Praxis bestimmt der Verwaltungsrat die Entschädigungen seiner Mitglieder. Hier müsste eine Anpassung der Rechtsgrundlagen Klärung bringen. Auf die Entschädigungen der Mitglieder des Verwaltungsrates der AR Informatik AG (ARI) hat der Regierungsrat keinen direkten Einfluss. Er muss seinen Einfluss über sein Stimmrecht in der Generalversammlung geltend machen. Der Verwaltungsrat bestimmt seine Entschädigungen selbst (Art. 11 Abs. 4 der Statuten der ARI). Auch die Entschädigungen der Verwaltungskommission der Pensionskasse AR sind der Einflussnahme des Regierungsrates entzogen. Nach Art. 11 des Gesetzes über die Pensionskasse AR (bGS 142.22) hat die Verwaltungskommission im Rahmen der gesetzlichen Vorgaben die Organisationshoheit. Bei der Ausgleichskasse stellt sich die Frage noch nicht, da noch kein

Verwaltungsgremium eingesetzt ist. Bei privatrechtlichen Organisationen, welche staatliche Subventionen erhalten, kann der Regierungsrat weder auf die Höhe noch auf die Offenlegung der Entschädigungen Einfluss nehmen. Diese richten sich abschliessend nach Bundesrecht (Obligationenrecht). Zusammenfassend kann der Regierungsrat festhalten, dass die Offenlegung der Entschädigungen des Verwaltungsrates des Spitalverbundes über die einschlägige regierungsrätliche Verordnung gesichert ist. Was die anderen öffentlichen Organisationen anbelangt, ist der Regierungsrat bereit, auf die Verwaltungsräte zuzugehen und eine Offenlegung der Entschädigungen auf freiwilliger Basis zu erwirken.

Kleiner-Speicher: Ich danke herzlich für die Antwort. Wir alle durften sehen, dass der Verwaltungsrat des Spitalverbundes AR im letzten Jahresbericht für Transparenz gesorgt hat. Auch der Regierungsrat hat über seine Entschädigungen bei den Engagements in den verschiedenen Organisationen Auskunft gegeben. Ich hoffe nun auf einen selbstreinigenden Prozess, sodass weitere Organisationen und Institutionen folgen werden und wir zu dieser Transparenz kommen, die viele wünschen und welche das Volk auch verdient.

3. Schiesssportzentrum Teufen; Aufsichtsbeschwerde und Strafanzeige

Egger-Speicher stellt dem Regierungsrat mit Schreiben vom 1. September 2014 folgende Fragen:

1. Wie ist der aktuelle Stand der Bearbeitung der Aufsichtsbeschwerde beziehungsweise der Strafanzeige?
2. Bei der Aufsichtsbeschwerde handelt es sich um einen formlosen Rechtsbehelf. Gibt es interne schriftliche Vorgaben oder Weisungen für die Behandlung einer Aufsichtsbeschwerde und wie verbindlich sind diese?

Regierungsrat Wernli, Direktor Departement Inneres und Kultur, antwortet wie folgt auf Frage 1: Der Regierungsrat hat die Aufsichtsbeschwerde gegen den Gemeinderat Teufen betreffend das Schiesssportzentrum an seiner Sitzung vom 26. August 2014 behandelt. Der Aufsichtsbeschwerde wurde keine Folge gegeben. Der Regierungsrat hat darüber im Rahmen einer Medienmitteilung vom 2. September 2014 orientiert. Die Strafanzeige bei der Staatsanwaltschaft ist immer noch hängig, ohne Angabe zum Zeitrahmen, wann sie ungefähr behandelt werden soll.

Zu Frage 2: Die Aufsichtsbeschwerde ist in Art. 46 des Gemeindegesetzes (bGS 151.11) und in Art. 43 des Gesetzes über die Verwaltungsrechtspflege (bGS 143.1) geregelt. Abgesehen von diesen gesetzlichen Bestimmungen bestehen keine internen schriftlichen Vorgaben oder Weisungen für die Behandlung einer Aufsichtsbeschwerde. Es bestehen namentlich weder gesetzliche noch andere schriftliche Vorgaben zur Dauer der Behandlung von Aufsichtsbeschwerden. Die Dauer des Verfahrens hängt im Einzelfall von der Komplexität des Falls und von der Geschäftslast der zuständigen vorbereitenden Stellen ab.

Egger-Speicher: Meine Anschlussfrage betrifft die Kommunikation. Gibt es eine Praxis zur Kommunikation von Entscheiden zu Aufsichtsbeschwerden? Im Archiv der Homepage des Kantons ist mir aufgefallen, dass Entscheide zu Stimmrechtsbeschwerden kommuniziert werden. Aufsichtsbeschwerden gab es bis jetzt eine und diese wäre die zweite.

Regierungsrat Wernli: In solchen Fällen – insbesondere bei Aufsichtsbeschwerden – ist der Leiter Info und Kommunikation, Georg Amstutz, an der Regierungsratssitzung anwesend und es wird besprochen, ob die Sache kommunikationswürdig ist. In diesem Fall sind wir klar zum Schluss gekommen, dass eine Kommunikation zu erfolgen hat. Es gibt verschiedene Fälle von Aufsichtsbeschwerden, die völlig unproblematisch und auch nicht von allgemeinem Interesse sind. Bei der weiteren angesprochenen Aufsichtsbe-

schwerde war der Fall betreffend Kommunikation ebenso klar. Wenn wir der Meinung sind, dass der Fall für eine gewisse Breite der Bevölkerung von Interesse sein könnte, kommunizieren wir.

4. EXPO 2027 Bodensee–Ostschweiz

Bischof–Teufen stellt dem Regierungsrat mit Schreiben vom 1. September 2014 folgende Fragen:

1. Wie und wann sollen der Kantonsrat und das Volk in die Entscheidung über die Teilnahme an der EXPO 2027 einbezogen werden?
2. Welchen messbaren, nachhaltigen Nutzen für Appenzell Ausserrhoden erhofft sich der Regierungsrat von der Teilnahme an der EXPO 2027?
3. Findet ein Teil der EXPO 2027 auch in unserem Kanton statt?
4. Mit welchen Kosten ist für unseren Kanton maximal zu rechnen?
5. Wie viel Geld und indirekte Kosten hat unser Kanton bis heute für die EXPO 2027 insgesamt ausgegeben und wo sind diese Ausgaben ausgewiesen?
6. Wurden in diesem Zusammenhang alle Finanzkompetenzen gemäss Finanzhaushaltsgesetz eingehalten?
7. Wieso wartet Appenzell Innerrhoden noch mit einer möglichen Teilnahme ab?

Landammann Koller-Bohl, Direktorin Departement Volks- und Landwirtschaft: Anfangs Oktober 2013 haben die drei Kantone Thurgau, St.Gallen und Appenzell Ausserrhoden die breite Öffentlichkeit über das Dossier «Masterplan» der EXPO 2027 Bodensee–Ostschweiz in Kenntnis gesetzt. Das Dossier «Masterplan» wurde auch allen Parlamentariern der drei Kantone persönlich zugestellt. Kantonsrat Bischof–Teufen sollte daher über den Zeitplan der verschiedenen Phasen und Meilensteine bis zur EXPO 2027 informiert sein; die Angaben wurden auch im Internet aufgeschaltet.

Zu Frage 1: Gemäss «Masterplan» wird sich der Kantonsrat respektive das Ausserrhoder Stimmvolk voraussichtlich 2016 über die Mitfinanzierung einer Machbarkeitsstudie zur EXPO 2027 äussern können. Frühestens Ende 2018 steht der Bundesbeschluss über die Ausrichtung und Finanzierung einer EXPO 2027 an. Dann sind auch entsprechende Entscheide der kantonalen Parlamente und allenfalls der Stimmberechtigten erforderlich.

Zu Frage 2: Die Frage nach den konkreten bleibenden materiellen Werten, Bauten und Anlagen kann heute nicht beantwortet werden. Unter anderem auch auf diese Frage erhoffen sich die drei Kantone Antworten im Rahmen des derzeit laufenden Konzeptwettbewerbs. Er wurde zwar bereits abgeschlossen, aber noch nicht ausgewertet.

Zu Frage 3: Nachdem wir heute noch nicht wissen, ob eine EXPO im Jahre 2027 im Raum Bodensee–Ostschweiz stattfinden wird, wissen wir auch noch nicht, ob unser Kanton Ausstellungsstandort sein wird. Gemäss den Leitideen zum Dossier «Masterplan» soll die EXPO 2027 in allen derzeitigen Trägerkantonen stattfinden, somit auch in Appenzell Ausserrhoden. Dies ganz nach dem Motto und Leitsatz «Vom Bodensee bis zum Säntis».

Zu Frage 4: Diese Frage kann zum heutigen Zeitpunkt nicht beantwortet werden.

Zu Frage 5: Der Anteil von Appenzeller Ausserrhoden wird im Departementssekretariat Volks- und Landwirtschaft budgetiert. Von 2012 bis heute sind Kosten in der Höhe von 73'300 Franken angefallen. Dies entspricht 10 % der Gesamtkosten.

Zu Frage 6: Hierauf kann ich mit Ja antworten.

Zu Frage 7: Diese Frage muss die Standeskommission von Appenzell Innerrhoden beantworten.

Bischof-Teufen: Ich habe keine Anschlussfrage, aber vielleicht kann ich im Anschluss an die Sitzung einen Innerrhoder Vertreter noch befragen.

5. Zahlen zu Arbeitsplätzen im Kanton

Friedli-Heiden stellt dem Regierungsrat mit Schreiben vom 2. September 2014 folgende Fragen:

1. Sieht der Regierungsrat vor, in Zukunft genaue Nettozahlen der Arbeitsplätze in Vollzeitäquivalenten zu erheben und zu publizieren, analog den Zahlen über die Entwicklung der Nutztierbestände der Landwirtschaft im Rechenschaftsbericht?
2. Wenn Ja, wann?

Landammann Koller-Bohl, Direktorin Departement Volks- und Landwirtschaft: Der Kanton Appenzell Ausserrhoden führt keine eigene Statistik-Fachstelle. Aus diesem Grund werden durch den Kanton selber keine eigenen Zahlen – weder zur Anzahl der Beschäftigten noch zu den Vollzeitäquivalenten – erhoben. Zur Verfügung stehen somit auch in Zukunft einzig die Daten des Bundesamtes für Statistik. Nachdem das System der Betriebszählungen 2008 eingestellt wurde, hat der Bund 2011 das Bundesamt für Statistik beauftragt, eine jährliche Erhebung, basierend auf Registerdaten (Register der Ausgleichskassen AHV/IV/EO und der Unternehmens- und Betriebsregister des Bundesamtes für Statistik), vorzunehmen – die Statistik der Unternehmensstruktur (STATENT). Die jährliche STATENT-Erhebung informiert somit über die Unternehmen und die Beschäftigten, die der AHV-Beitragspflicht unterstehen und erfasst alle öffentlichen und privaten Unternehmen und Arbeitsstätten der Landwirtschaft, der Industrie, des Gewerbes und des Dienstleistungssektors. Aufgrund methodischer Anpassungen und definitorischer Veränderungen sind die STATENT-Daten nur bedingt mit den Zahlen der alten Betriebszählungen bis 2008 zu vergleichen. Zurzeit liegen die STATENT-Zahlen für 2011 und 2012 vor, die Zahlen 2011 wurden im statistischen Anhang des Rechenschaftsberichts 2013 auf S. 92 publiziert.

Friedli-Heiden: Mich würde interessieren, weshalb es zu so unterschiedlichen Zahlen gekommen ist, welche in den Medien publiziert wurden.

Landammann Koller-Bohl: Die Betriebszählungen des Bundes, welche bis 2008 erfolgten, fanden alle vier Jahre statt. Seit der Regierungsrat den Monitoring-Bericht durch die Firma ecopol verfassen lässt, wurden die Zahlen innerhalb dieser vier Jahre jährlich geschätzt. Deshalb hat es allenfalls verschiedene Aussagen gegeben. Wir werden in Zukunft aber jedes Jahr über die STATENT-Zahlen verfügen und kontinuierlich Auskunft geben können.

Kantonsratspräsident Rohner–Grub: Wir sind am Schluss der zweiten Sitzung des Amtsjahres 2014/2015 angelangt. Die nächste Kantonsratssitzung ist auf den 27. Oktober 2014 angesetzt. Die Sitzung ist beendet.

Für die Richtigkeit des Protokolls

Der Präsident:

Die Protokollführerin: